

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RESTAURATION
DES
FINANCES FRANÇAISES
APRÈS 1814

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 5 mars 1927, à 2 heures

PAR

Paul MALLEZ

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Suffragants : { MM. ALLIX, professeur.
LESCURE, professeur.

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1927

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA RESTAURATION

DES

FINANCES FRANÇAISES

APRÈS 1814

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 5 mars 1927, à 2 heures

PAR

Paul MALLEZ

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Suffragants : { MM. ALLIX, professeur.
LESCURE, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA RESTAURATION

DES

FINANCES FRANÇAISES

APRÈS 1814

INTRODUCTION

La destinée de notre pays semble vouloir que, tous les cent ans environ, il souffre d'une crise financière, causée par les dépenses, les pertes et parfois les ruines, conséquences de la guerre étrangère, de troubles politiques et même de la guerre civile.

Sans remonter au delà de l'époque moderne, il suffira de rappeler la détresse du Trésor après les Guerres de religion, à la fin du xvi^e siècle, après les guerres de Louis XIV au début du xviii^e siècle, après la guerre de sept ans et la guerre d'Amérique à la fin de ce même siècle, détresse qui ne fit qu'augmenter du fait de la Révolution puis des campagnes glorieuses, mais coûteuses et finalement désastreuses de l'Empire, et enfin la crise actuelle, consécutive à la grande guerre de 1914-1918.

La même destinée a voulu, jusqu'ici, qu'après chacune de ces crises, la France trouvât un homme ou des hommes qui, par leur autorité, leur compétence, leur travail, leur souci du bien public sûrent regrouper les énergies nationales et par leur action bienfaisante faire concourir toutes ces énergies à la restauration d'une situation qui, parfois, prenait des allures de catastrophe. Sully et Colbert au xvii^e siècle, les grands contrôleurs des finances au xviii^e siècle, l'admirable suite des ministres de Louis XVIII et de

Charles X au ^{xix}^e siècle, furent les artisans de cette œuvre de redressement et de salut.

Il est cependant une époque où cette œuvre ne put être menée complètement à bien. En effet, malgré les efforts des grands ministres de Louis XV et de Louis XVI nos finances souffrirent durant le ^{xviii}^e siècle d'une gêne latente qui devint assez aiguë après la guerre d'Amérique. On en a d'ailleurs souvent exagéré l'étendue et il est certain que la situation eût été assez facile à rétablir. Si les hommes à qui fut alors confiée l'administration des finances n'y réussirent pas, il faut en voir la cause, non pas dans leur incapacité, mais dans le fait que les énergies nationales dont nous parlions plus haut ne purent être groupées et fédérées. Le ^{xviii}^e siècle fut un siècle de critique ; les idées, les théories, les systèmes s'y heurtaient, s'y enchevêtraient, et les intérêts en devenaient contradictoires en même temps que l'autorité gouvernementale s'affaiblissait. Combattu à la fois par les grands Corps indépendants dont il voulait diminuer les privilèges, et par les tenants de l'esprit nouveau, le pouvoir central n'eût pas la force d'accomplir délibérément les réformes nécessaires qui s'imposaient pour que la restauration financière fût possible.

Les gouvernements révolutionnaires qui lui succédèrent ne firent qu'accroître le désarroi et menèrent finalement le pays à la banqueroute. Et si le Consulat, puis l'Empire mirent enfin de l'ordre à la place de ce désordre, cependant, en raison des guerres incessantes qu'ils durent mener, ils ne purent rétablir des finances absolument saines et la défaite de la fin du règne de Napoléon désorganisa complètement le Trésor.

En 1815, la crise atteignait donc une acuité singulière. Commencée sous le prétexte de remettre de l'ordre dans les finances royales, la Révolution, continuée par l'Empire, s'achevait après vingt-cinq ans, sans que cet ordre fût créé. Des ruines immenses, des faillites colossales, des impôts accrus, des arriérés considérables, les caisses de l'Etat vides, des dettes extraordinairement lourdes, conséquence des traités, aucun budget réel, aucun contrôle sérieux sur les

dépenses et les recettes, aucun crédit public solidement fondé, ainsi peut-on décrire en quelques mots, sans pessimisme excessif, le triste bilan de la succession recueillie par le gouvernement de la Restauration.

La tâche qui s'imposait fut menée avec résolution, ténacité et finalement avec un plein-succès, si bien qu'en 1830, au moment où commence l'ère industrielle moderne, la France possédait les finances solides nécessaires à son développement économique.

C'est ce redressement magnifique qu'il nous a paru intéressant d'étudier, en recherchant les moyens employés pour le réaliser et les enseignements qu'on peut en tirer.

CHAPITRE PREMIER

Les finances publiques jusqu'à la chute de l'Empire (1814).

Pour bien apprécier l'œuvre financière de la Restauration et en saisir toute l'importance, il est évidemment nécessaire de connaître l'étendue de la tâche qui s'imposait en 1814, donc de déterminer aussi exactement que possible la situation léguée par l'Empire.

Cette situation elle-même ne peut être clairement exposée et comprise que si l'on connaît celle que trouva Bonaparte en l'an VII et la tâche formidable de reconstruction qu'il avait à entreprendre.

C'est pourquoi avant de procéder à l'étude de la politique de la Restauration en matière de finances, il nous a semblé indispensable de tracer un tableau de l'histoire financière entre 1789 et 1814 et du résultat final, heureux par certains côtés, déplorable par d'autres, auquel aboutirent vingt-cinq ans de révolution puis de césarisme.

La situation financière de l'ancien régime a été souvent présentée comme une des causes principales de la Révolution. Un examen impartial et objectif des événements de la fin du XVIII^e siècle conduit à penser, semble-t-il, que cette situation peut tout au plus être considérée comme une cause occasionnelle de ce grand bouleversement politique, qui rendant inévitable la réunion des Etats généraux, permit aux véritables causes : crise de l'autorité, nouvelles idées politiques, de se manifester.

Si l'on considère, en effet, les chiffres tels qu'ils ressortent des comptes rendus des contrôleurs généraux, en particulier de ceux de Calonne, du rapport fait par Brienne à l'As-

semblée des Notables, de l'état présenté par Necker aux Etats généraux, on s'aperçoit que le problème posé n'était pas insoluble et que l'état des finances publiques n'était pas aussi effrayant qu'on l'a voulu dire.

Pour 1789, les prévisions étaient les suivantes, d'après les rapports les plus pessimistes :

Recettes :

475.000.000 dont 181.000.000 d'impôts directs ;
256.000.000 d'impôts indirects ;
38.000.000 de recettes diverses (postes, loteries, etc...)

Dépenses :

600.000.000 dont 300.000.000 pour le paiement des rentes et le remboursement de la dette ;
100.000.000 pour la guerre ;
40.000.000 pour la marine et les colonies ;
33.000.000 pour la maison royale.

En somme, il s'agissait seulement d'un déficit de 125 millions, environ, soit du 1/5 du budget et les dépenses pour la dette publique absorbaient la moitié des dépenses prévues à ce budget.

Si l'on ajoute que la situation économique du pays, malgré les mauvaises années de 1787 et 1788, était brillante, que de grosses sources de revenus existaient, qu'en particulier le commerce extérieur atteignait le chiffre de 1 milliard 61 millions retrouvé seulement en 1848, il n'est guère possible d'affirmer que l'état des finances explique seul le bouleversement politique de 1789, et de nier qu'il eût été très facile de rétablir la situation par des réformes aisées à concevoir.

Ces réformes ont d'ailleurs été conçues avant la réunion des Etats généraux. Il suffit de rappeler ici les noms de Machault, de Turgot et de Calonne. C'est à dessein qu'on ne cite pas celui de Necker, « pauvre tête sonore et creuse, honnête nigaud, Suisse vertueux, proluxe et sensible à la Jean-Jacques, l'un des hommes les plus inférieurs à leur rôle et à leur fortune (1) » qui n'ayant d'autre système que celui de l'emprunt perpé-

1. C. Vergniol, *La Révolution française et les finances* (*Revue de France*, 1^{er} juin 1926).

tuel aggrava constamment les choses et ne dut sa popularité qu'au fait qu'il ajournait le règlement des comptes.

Réformes annoncées, essayées, mises en œuvre partiellement déjà sous l'ancien régime, et dont certaines ne sont autres que celles de la Révolution, dans la partie constructive de son œuvre, réalisera pleinement :

a) Impôt territorial, véritable impôt réel, réparti, fixé, perçu par le moyen d'assemblées locales, prévu par les édits de 1787 ;

b) Égalité de tous devant l'impôt, abolition des privilèges de classe, d'ordre, des villes, des provinces, dont l'essai de réalisation fut entrepris par la Monarchie durant tout le XVIII^e siècle, en particulier au moyen des édits de 1763 (impôts du 1/10 et du 1/20) et des propositions présentées aux notables en 1787 et 1788 ;

c) Réforme des traites, de l'administration financière, établissement d'un véritable budget, organisation rationnelle du Trésor royal, acheminement vers l'unité de caisse et de compte, amorcés par les édits de 1788 ;

d) Aliénation des domaines de la Couronne par l'arrêt du 15 mars 1788 ;

e) Economies courageusement et progressivement suivies en 1788.

Pourquoi ces sages mesures ne purent-elles pas être appliquées dans toute l'étendue nécessaire ?

Parce que « tout puissant en apparence, le Gouvernement était en réalité constamment tenu en laisse par les corps privilégiés plus forts que lui (1) », « parce que ce Gouvernement était dans l'impossibilité d'élever l'impôt à la hauteur de ses besoins, parce que l'esprit de résistance à l'impôt, la haine du fisc était un sentiment général et dominant, alors que sont générales aujourd'hui les habitudes de soumission (1) ».

1. Marion, *Histoire financière*, t. III,

En somme, parce que ce régime qualifié complaisamment de régime absolu, était limité en tout sens par des groupements, des corps, des libertés innombrables, héritages historiques du passé.

Les plus acharnés dans cette résistance furent les Parlements et les Cours souveraines ; ardents à prêcher au pouvoir royal la nécessité des économies et la refonte des finances, ils continuaient par contre à refuser par principe, impôts, emprunts et réformes. Les véritables raisons de leur opposition perpétuelle, qui se couvrait hypocritement du souci du bien public, étaient qu'ils ne pardonnaient pas à l'Administration des finances de vouloir supprimer les privilèges existants, dont leurs membres jouissaient, qu'ils haïssaient l'impôt du 1/20, égalitaire, assis et perçu sans aucune immixtion de leur part, qu'ils redoutaient l'impôt territorial préconisé par les économistes et d'où devait s'ensuivre la disparition des privilèges d'ordre et des provinces.

Cette opposition systématique rencontrait une réelle popularité. Elle s'accordait avec le désir qu'ont eu de tous temps les contribuables de se délivrer du fardeau des impositions, elle renforçait la position des écoles politiques nouvelles hostiles au régime, et que le Roi n'avait pas la force de briser, et rendait inévitable le recours au vieux moyen des Etats généraux.

N'ayant pas eu, en raison de la crise générale de l'autorité dont elle souffrait également, l'énergie indispensable pour mener elle-même la révolution qu'il fallait, c'est-à-dire pour détruire les privilèges surannés encore existants, pour faire disparaître cette « bigarrure » de la France, source de tout le mal, la royauté en appela à la nation, et celle-ci accomplit cette révolution mais dans un tout autre esprit, au nom de principes nouveaux.

La réunion des Etats généraux débuta par un malentendu. Le Gouvernement, et en particulier Necker, n'y voyait qu'un moyen de se procurer des impôts et des emprunts, de trouver une solution au problème financier.

Par contre, les députés qui se rendaient à Versailles, du moins la majorité d'entre eux, venaient avec l'inten-

tion ferme de donner à la France une nouvelle constitution fondée sur la philosophie de la nature et des lumières.

Necker, dans son exposé, avouant le déficit, l'atténuait d'ailleurs avec son optimisme habituel, et demandait pour le combler l'application de certaines mesures techniques destinées à assurer un meilleur rendement au système fiscal en vigueur. Mais son discours produisit une impression déplorable sur ces hommes qui avaient mandat de détruire les impôts existants, de briser toute la machine fiscale en action, d'abolir tous les privilèges.

Très rapidement, les députés du Tiers, auxquels se joignaient bientôt le clergé et la noblesse que l'on peut qualifier de tendance orléaniste, entrèrent en conflit avec le Gouvernement.

Ce conflit où le Gouvernement eut vite le dessous ne pouvait avoir d'autre conséquence que de diminuer encore la faible autorité qui restait au pouvoir central et à ses représentants dans les provinces. Si l'on y joint la répercussion dans tout le pays des paroles annonciatrices d'une ère nouvelle de liberté — des votes comme celui du décret du 17 juin 1789 par lequel le tiers, en se déclarant Assemblée nationale, proclamait en même temps toutes les contributions existantes illégales, — des événements comme la nuit du 4 août, « sorte de délire d'immolation et de rage de sacrifice » (1) on comprend aisément que la perception des impôts, déjà si difficile, devint tout à fait impossible. Le recouvrement des contributions directes s'arrêta, les anciens fonctionnaires n'ayant ni le courage ni la force, ni l'autorité nécessaire pour les réclamer à ceux qui les considéraient comme abolis. Le peuple se rua à l'assaut des barrières qu'il abattit, des greniers à sel, des bureaux qu'il saccagea mettant les commis en fuite.

Ainsi, la première conséquence financière de la Révolution fut l'arrêt presque complet des recettes de l'Etat, arrêt qui devait durer dix ans, et qui pesa lourdement sur la politique financière du nouveau régime, en l'orientant par nécessité dans la voie dangereuse où elle s'engagea.

1. C. Vergniol, *op. cit.*

Les dépenses s'accroissaient en raison surtout des primes aux importations de blé, des achats de grains, des sacrifices faits pour la baisse du prix du pain, de l'entretien d'ateliers de charité, que la mauvaise récolte et la crise économique rendaient indispensable.

On essaya d'un emprunt ; il ne rapporta que 2 millions 600 mille livres au lieu de 8 millions escomptées ; d'une contribution patriotique, elle n'eut pas plus de succès. Il fallait l'inexpérience des Constituants pour croire que ceux qui se refusaient au paiement des impôts établis, qui détruisaient les bureaux du fisc, allaient se ruer aux Caisses du Trésor pour un versement volontaire. La situation économique et politique ne permettait guère d'ailleurs à ceux qui le pouvaient de verser leur argent : le clergé était déjà menacé de dépossession, la noblesse avait ses rentes, ses cens abolis, parfois ses châteaux brûlés, les rentiers ne touchaient plus leurs revenus, la bourgeoisie était frappée dans ses offices, les artisans souffraient de la crise économique.

On décréta alors le 17 mars 1790 que la contribution de volontaire devenait obligatoire et que les municipalités seraient chargées d'en poursuivre le paiement. Le résultat fut négatif (1) et là encore les révolutionnaires furent victimes de leurs illusions qui consistaient à croire que les pouvoirs locaux élus ne pouvaient agir que conformément à l'intérêt général et qu'il était possible de leur confier pour le bien public, l'exécution des mesures générales. Cet échec ne servit d'ailleurs pas de leçon, car jusqu'au bout les gouvernements révolutionnaires persévérèrent dans cette erreur.

Quant aux dons patriotiques, pour lesquels on s'enthousiasma, leur bilan fut encore plus mince : 5.614.000 livres dont 2.189.000 en numéraire du 7 septembre 1789 au 18 avril 1791.

La banqueroute menaçant, il fallait donc trouver autre chose. Comme on ne pouvait se résoudre à prendre les mesures nécessaires à la rentrée des impôts, on pensa aux biens

1. La contribution patriotique ne fut jamais complètement recouvrée ; pendant les dix-sept mois qui suivirent sa création, elle donna trent : deux millions en tout, alors que les besoins étaient de plus de quarante millions par mois.

nationaux, c'est-à-dire aux biens du clergé et le 2 novembre 1789, ces biens étaient mis « à la disposition de la Nation » à charge pour celle-ci de pourvoir aux frais du culte et de la charité publique.

On peut dire que ce vote conditionna par la suite toute l'histoire de la Révolution, car il est l'origine du papier-monnaie, dont l'existence a pesé sur tous les régimes révolutionnaires successifs, et il a rendu nécessaire la détermination de la constitution à donner à l'Eglise, et par là ouvert la voie à la constitution civile du clergé.

De plus, il avait pour conséquence d'ouvrir la porte toute grande aux moyens extraordinaires pour subvenir aux besoins, même ordinaires de l'Etat. En effet, il devenait bien difficile de demander aux contribuables, déjà mal disposés, de faire sur leurs revenus les sacrifices nécessaires alors que l'Etat venait de s'enrichir de telle sorte.

Aussi ne tarda-t-on pas à se servir de ces biens, nouvellement acquis, et les 19 et 21 décembre 1789 furent votés les décrets créant une Caisse de l'extraordinaire destinée à recevoir les produits de la vente de 400 millions de biens ecclésiastiques et domaniaux, et l'autorisant à émettre 400 millions d'assignats de 1.000 livres productifs d'un intérêt de 5 % et admis par préférence pour le paiement de biens nationaux. 170 millions de ces assignats devaient être remis à la Caisse d'escompte en paiement de ses avances au Trésor jusqu'au 1^{er} juillet 1790, et les billets de la Caisse d'escompte devaient continuer à être reçus dans toutes les caisses publiques.

Sans doute, ce n'était pas là encore le papier-monnaie et seuls les billets de la Caisse d'Escompte avaient ce caractère. Mais c'en fût l'origine, le jour n'étant pas lointain où l'on allait être tenté et forcé d'utiliser plus complètement les biens nationaux.

Les calculs et les projets de Necker étaient fondés sur l'hypothèse de la rentrée régulière des revenus publics et d'une espèce d'équilibre budgétaire. Cette hypothèse ne se vérifia pas malgré le décret du 30 janvier 1790, maintenant en vigueur tout au moins provisoirement, l'ancienne organisa-

tion. Le peuple, en dépit des serments solennels prononcés par ses délégués sur l'autel de la Patrie lors de la fête de la Fédération, s'obstinait à ne pas payer. Comme le dit M. Marion, ne plus payer d'impôt tel était pour la majorité le sens profond et tangible de la Révolution ; liberté et fiscalité étaient pour le peuple deux choses qui s'excluaient.

Dans cette débâcle immense, on n'aperçut d'autre moyen de salut que de faire vivre l'Etat sur son capital. On s'y employa assidûment, par la voie facile du papier monnaie en étendant le système des assignats nouvellement créés, dont la nature fut transformée.

L'opinion y poussait. « Aujourd'hui, disait-on, que nous avons un corps permanent et indépendant qui seul a le droit de porter des lois, nous sommes assurés que le papier-monnaie qu'il aurait créé serait contenu dans de justes bornes... que le législateur prenant des engagements au nom de la nation tiendrait ses engagements envers la nation, que l'hypothèque qui y serait affectée ne serait appliquée aux besoins publics que pour le soulagement du peuple, et que nous naurions point à craindre les inconvénients si redoutés de sa trop grande affluence » (1).

On croyait également que le papier monnaie remédierait à la crise en ranimant l'économie, en activant la circulation du numéraire, et ainsi la théorie de l'assignat bien-faisant faisait chaque jour des progrès.

Il était bien difficile de résister à un tel mouvement et de ne pas employer un moyen si facile alors que tout y poussait.

Aussi, après une discussion fort intéressante, où seules quelques voix discordantes s'élevèrent, auxquelles on ne prit pas garde d'ailleurs car c'étaient pour la plupart celles des orateurs de la droite : Maury, Boisselin, Cazalès, et malgré l'opposition de Dupont de Nemours pourtant peu suspect de réaction, le décret du 17 avril 1790, converti en loi le 14 mai 1790, institua-t-il pour « combler l'arriéré du déficit » 400 millions d'assignats de 1.000, 300 et 200 livres

1. Discussion sur le papier monnaie (16 janvier 1790).

à 3 % et à cours forcé qui rentreraient au Trésor en paiement de 400 millions de biens nationaux, et le décret du 9 juillet 1790 décida-t-il que tous les biens nationaux pourraient être aliénés pour les besoins du Trésor.

Le sort en était jeté ; le papier monnaie était créé et la politique financière de la Révolution était définitivement orientée dans la voie où elle devait succomber finalement.

Le rapport présenté par Montesquiou le 27 août 1790 confirma les constituants dans l'opinion qu'ils avaient d'avoir employé le bon moyen. Ce rapport, en effet, indiquait que la dette publique était au total de 4.041.000.000 en capital, représentant 287 millions d'intérêts par an avec les amortissements. Comme les dépenses publiques pouvaient être estimées, en dehors du service de la dette, à 360 millions dont 70 millions pour les frais du culte et 50 millions pour les pensions ecclésiastiques, si l'on employait pour couvrir tous ces débours le moyen classique des impôts, il faudrait exiger 641 millions par an des contribuables. Ce serait là une charge très lourde, qui porterait le poids des contributions publiques au-dessus de ce qu'il était avant la Révolution. On ne pouvait évidemment aboutir à un tel résultat et tout le monde, plus que jamais, pensait avec Montesquiou : « La vente des biens nationaux est le salut de l'Etat et le seul moyen de l'opérer. »

Il serait difficile de nier qu'il y eût du vrai dans cette assertion et qu'avant de demander aux contribuables une partie de leurs revenus pour le « salut de l'Etat », celui-ci doit faire lui-même les sacrifices nécessaires et y employer son propre patrimoine, en particulier par l'aliénation de ses biens vraiment aliénables.

En l'espèce, la vente des biens nationaux eût pu servir à atteindre le résultat cherché.

Mais pour cela, il eût fallu :

1^o Qu'il y eût réellement vente, c'est-à-dire échange de la valeur réelle des biens fonciers aliénés contre d'autres valeurs réelles ;

2^o Que le produit de cette vente fût affecté uniquement

au remboursement de la dette et non aux besoins courants, ordinaires et permanents.

Il n'en fut pas ainsi et cela à cause des fautes graves initiales. On lia la vente à l'échange contre les assignats dont on fit une véritable monnaie fiduciaire à émission exagérée, et ainsi que le dit M. Marion, on sacrifia au désir de vendre vite le désir de vendre bien, donnant des délais de paiement exagérés, estimant les biens à des prix trop bas. En somme les marchés conclus furent des « marchés de dupe » où l'Etat donna beaucoup et ne reçut que fort peu, et les ventes qui auraient pu être la voie du salut financier ne devinrent qu'un moyen facile de se délivrer de tout effort et qu'une occasion d'excuser l'inflation.

Dès septembre 1790, l'Assemblée renforça et développa en effet l'assignat monnaie, accordant 800 autres millions à cours forcé et sans intérêt, croyant faire assez en déclarant qu'il ne pourrait y avoir jamais plus de 1.200 millions en circulation, sauf émission décrétée par le corps législatif.

Mais à la suite d'une discussion devant la Constituante, discussion au cours de laquelle on vit la politique s'installer pour la première fois dans la finance, par le discours de Mirabeau qui, adversaire l'année précédente de toute espèce de papier monnaie, s'en fit alors le défenseur acharné dans le seul but d'accabler son adversaire Necker, un décret fit prévoir des émissions futures en fixant comme seule limite à l'émission la valeur des biens nationaux qui n'était pas même exactement connue.

Les besoins se faisaient grands; les dépenses courantes ne pouvant être soldées par des contributions qui ne rentraient pas, on se trouvait dans la nécessité d'affecter les assignats à ces dépenses, tandis que la dette, non remboursée, s'enflait toujours.

Aussi, dès la fin de mai 1791, n'y avait-il plus que 50 millions disponibles sur les 1.200 millions votés alors que l'on dépensait en moyenne 140 à 150 millions par mois. L'Assemblée doit donc décider une nouvelle émission de 600 millions, dont 100 millions en petites coupures. Le pas était ainsi

résolument franchi et le Gouvernement révolutionnaire adoptait définitivement l'expédient inflationniste.

En même temps qu'elle pourvoyait ainsi par ce moyen dangereux à la satisfaction des besoins courants, la Constituante s'essayait à organiser le système fiscal et l'administration financière.

Elle accomplit de la sorte certaines réformes nécessaires, mais qui, en fait, restèrent sans application pratique jusqu'en Brumaire, justement ces réformes que le pouvoir royal avait essayé de réaliser et en particulier la substitution aux anciennes taxes, inégales et mal assises, de contributions équitablement réparties sur tout le territoire et sur l'universalité des habitants.

Alors furent créés une contribution foncière, impôt de répartition et impôt réel, une contribution mobilière, une taxe sur les patentes remplaçant les jurandes et les maîtrises.

Les résultats de cette réforme, au principe excellent, n'apportèrent que des déboires, et les ressources qui devaient en provenir, restèrent bien au-dessous des prévisions.

En effet, d'une part, la Constituante confia le soin de l'établissement des rôles aux municipalités, incapables ou peu désireuses d'accomplir un tel travail ; il en résulta des fraudes, des inexactitudes, des retards, si bien qu'en 1791 ce travail n'était pas encore terminé dans la moitié des communes. Le décret du 20 septembre 1791 institua sans doute pour y remédier, des visiteurs de rôle dans chaque département. Mais ces visiteurs, nommés par le Roi, parmi les agents des anciennes administrations, ressemblaient trop aux contrôleurs du vingtième pour pouvoir réussir dans leur mission, d'autant plus qu'un préjugé répandu conforme aux idées nouvelles, attachait le salut de la liberté publique à l'exclusion de tous les agents gouvernementaux. Mal vus des municipalités et du public les visiteurs disparurent en 1792.

D'autre part, l'Assemblée abolissait les impositions indirectes ; sa répugnance insurmontable à défendre contre l'animosité populaire des perceptions haïes, son désir très

cher de faire cadeau à la France comme don de joyeux avènement de l'abolition de tout ce qui était gardes, commis, barrières, visites, la rendait sourde à toute autre considération que ces considérations politiques. Elle ne conserva que les droits de timbre, d'actes et de douane, demandant toutes les ressources aux impôts directs, dont la lourdeur ainsi accrue augmentait encore les difficultés de la perception.

Enfin, la méfiance des nouveaux législateurs à l'égard de tout ce qui touchait à l'exécutif la poussa :

1^o A supprimer tous les receveurs généraux, receveurs particuliers, trésoriers généraux, leur substituant des receveurs de district, élus selon la manie du jour par les administrations de district. Dépendant ainsi étroitement de corps électifs, peu instruits en général de leurs fonctions, ils ne purent que laisser languir les perceptions et favoriser la tendance des administrations locales à détourner pour leur propre compte les sommes recouvrées.

2^o A enlever l'Administration du Trésor aux départements ministériels, et à créer un comité de Trésorerie, dont le fonctionnement était tel qu'il pouvait à tout moment tenir en échec les ministres.

Telle est l'œuvre financière de la Constituante qui avant de se séparer en octobre 1791, entendit le panégyrique de sa gestion prononcé par Montesquieu. La réalité était loin de répondre à l'optimisme manifesté par ce dernier.

Appelée pour mettre de l'ordre dans les finances, bien résolue à le faire, elle n'y avait guère réussi. Venus à Versailles avec la ferme intention de réduire les dépenses, de faire disparaître la dette, de faire cesser les emprunts, les Constituants avaient failli à cette triple tâche.

Le 5 mai 1789, les dépenses s'élevaient à environ 600 millions ; en 1791, c'est, à quelques millions près, au même chiffre qu'elles sont évaluées, avec cette aggravation que les impôts — dans l'hypothèse qu'ils seraient payés — seraient supportés bien plus lourdement qu'autrefois par la propriété territoriale puisque les contributions indirectes disparaissaient.

Quant à la dette, on ne s'était guère occupé de la faire

disparaître, les ressources qui auraient dû être affectées à cette opération, c'est-à-dire le produit des ventes de biens nationaux, ayant servi à couvrir les dépenses ordinaires, en raison de la non-perception des impositions.

C'est, en effet, la Caisse de l'extraordinaire qui, à partir de 1790, fut régulièrement chargée de fournir tout ce qui manquait, sous forme d'avances en assignats remboursables en théorie après recouvrement des contributions, si bien que des 1.800 millions d'assignats émis, il ne restait plus que 260 millions disponibles à la veille de la séparation de l'Assemblée. En somme, le système d'emprunts de l'ancien régime continuait sous une autre forme avec cette différence que l'État ne dévorait plus les capitaux qu'on lui prêtait, mais son propre capital, sans doute considérable, mais dont la fin pouvait être prévue à brève échéance.

L'on voit donc apparaître déjà, sous la Constituante, les traits principaux de la politique financière de la Révolution et les principes que jusqu'en Brumaire les régimes successifs ne feront que développer.

Ces traits et ces principes peuvent être résumés comme suit :

1^o Au nom des principes de liberté, les législateurs poussés par la défiance à l'égard du Gouvernement, suppriment presque complètement l'ancienne administration des finances, confiant ses attributions à des autorités locales élues, sur lesquelles le pouvoir central n'avait qu'une action limitée, et qui avaient plus le souci de ménager leurs électeurs que de concourir au bien général. D'où une perception des impositions réduite au minimum d'autant plus que la liberté pour beaucoup se traduisait par la nécessité de la destruction des contraintes, en particulier de la contrainte fiscale.

2^o En conséquence, nécessité de recourir à des voies extraordinaires, et utilisation de l'assignat-monnaie, moyen facile pour des législateurs qui veulent s'assurer des revenus importants sans les demander aux contribuables.

3^o Suppression des contributions indirectes, les plus faciles à percevoir, celles dont le revenu est le plus assuré.

4^o Enfin, à partir du discours de Mirabeau dont il a été

parlé plus haut, introduction des questions politiques dans les questions financières.

C'était donc un bien lourd héritage que la Constituante léguait à la Législative, surtout si l'on ajoute que le di crédit de l'assignat avait déjà commencé, entraînant la hausse des prix, que les passions politiques étaient à leur comble, que l'« anarchie spontanée » dont parle Taine s'étendait sur tout le pays, au moment où la nouvelle Assemblée se réunit en octobre 1791.

Cette Assemblée n'en sembla d'ailleurs pas émue. Bien différente de sa devancière qu'elle méprisait, élue au suffrage restreint, elle était composée d'éléments jeunes, d'hommes nouveaux, avocats ou hommes de loi, pour la plupart doctrinaires raisonneurs, plus soucieux de bien parler et de légiférer au nom des principes que de gérer fructueusement le patrimoine national.

La question financière les préoccupe donc peu où s'ils s'en inquiètent c'est uniquement en hommes de partis, accusant les prêtres réfractaires, les émigrés, l'étranger de la détresse du pays, et croyant avoir beaucoup fait pour rétablir la situation quand ils avaient pris des mesures de rigueur contre leurs ennemis politiques ou soulevé l'émeute contre le Roi.

Pourtant, la situation devenait de plus en plus critique, les sources de revenus s'évanouissant de plus en plus, en raison de la gêne universelle, suite de l'état d'anarchie accru par l'exaspération des passions, et d'une véritable épidémie d'émeutes et de violences.

Il semble qu'on eût dû, en conséquence, essayer de comprimer les dépenses ; bien au contraire, le Comité des finances les porte à 830 millions alors qu'on n'avait que 530 millions de recettes, et de recettes nominales.

Aussi les appels à la Caisse de l'extraordinaire se multiplient, le déficit inquiétant peu l'assemblée qui sait que la planche à billets fonctionne : 300 millions d'assignats sont créés le 17 décembre 1791, 100 autres le 4 janvier 1792.

Le papier perd déjà 41 % de sa valeur ; les finances vont à vau-l'eau. On en accuse l'agiotage, les manœuvres contre-révolutionnaires, et l'on ne voit comme remède à la situation

que les mesures de poursuite contre les adversaires politiques.

Après le 15 mars 1792, l'avènement du Ministère Girondin permet de recourir encore plus facilement à des mesures révolutionnaires. On brise délibérément avec la politique de prudence, tant à l'extérieur où l'on déclare la guerre à toute l'Europe, qu'à l'intérieur. Les dépenses s'accroissent en conséquence pour l'entretien des armées, et aussi parce qu'après le 10 août 1792, l'assemblée ne fait plus que proclamer les décrets exigés par la démagogie parisienne : achats de grains, secours aux sans-culottes, subventions de toutes sortes, d'où nécessité de nouvelles émissions de billets, qu'on croit soutenir en donnant de nouveaux gages, en déclarant le séquestre des biens d'émigrés, préface de la confiscation et de la vente.

D'autre part, l'anarchie progresse, les attentats contre les propriétés privées, les troubles dans les marchés, les confiscations brutales, les visites domiciliaires se font plus nombreux chaque jour, sans être réprimés. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les impositions rentrent moins que jamais et qu'au 5 octobre 1792 Clavière indique que 1 million 600.000 livres sont encore dues sur les impôts directs de 1790, que les patentes n'ont produit que 6 millions au lieu de 23, les domaines 14 au lieu de 28.

La Législative n'avait rien fait que de la politique et qu'émettre pour 1 milliard de nouveaux assignats. C'était une situation singulièrement grave avec un instrument monétaire fortement diminué, qu'elle laissait à la Convention pour soutenir la guerre.

Et ici, on peut se demander ce qu'il faut penser de l'opinion d'après laquelle l'assignat s'est acquitté merveilleusement de sa tâche, en permettant à la Révolution de lutter victorieusement contre ses ennemis extérieurs. Il semble, au contraire, que ce « talisman » ne s'en acquitta que péniblement, lourdement, incomplètement ; alors que bien compris, il eut pu être d'un utile secours, les conditions de son émission en firent un embarras, en déchainant la plaie de la vie chère, donc de la guerre chère, en poussant à d'excessives dépenses, en favorisant le désordre et la dilapidation, en

créant la guerre civile latente entre les campagnes détentrices des vivres et les villes à qui elles ne voulaient pas les céder contre de la monnaie dépréciée, en poussant aux plus lamentables expédients, tous résultats qui ne peuvent être considérés comme favorisant une saine action gouvernementale. En somme, les avantages qu'il a pu procurer momentanément ne compensent pas les multiples inconvénients qui en découlèrent, les innombrables fléaux qui en naquirent.

La Convention trouva donc une situation déjà considérablement aggravée, et à laquelle on ne pouvait remédier que par une rupture complète avec les pratiques suivies jusqu'alors. Elle était composée d'hommes timides, en majorité favorables à la Gironde, mais qui arrivant peu de temps après les massacres de septembre, étaient d'avance épouvantés et se laissèrent rapidement dominer par les violents. En fait, les trois années qui commencèrent en septembre 1792 furent une période de dictature d'un parti appuyé sur la commune parisienne.

Cette assemblée s'est beaucoup occupée des finances, mais comme la Législative, elle confondit trop souvent finances et politique, se servant de moyens financiers pour satisfaire aux basses passions de sa clientèle et pour abattre ses adversaires.

Ardente dans ses attaques contre les riches, « cette race de Sardanapales » comme disait Billaud-Varenn, voyant dans l'opulence un crime contre la nation et l'égalité, elle ne chercha pas plus que ses devancières à activer la rentrée des contributions, s'interdisant de demander les ressources nécessaires aux contribuables.

Aussi, pour subvenir aux besoins des quatorze armées en campagne, aux frais des multiples comités révolutionnaires, pour acheter des denrées, usa-t-elle largement de la planche aux assignats.

Aux 2.800.000 déjà émis, elle en ajouta dès octobre 1792, 400 millions, car il ne restait plus que 28 millions disponibles et les besoins étaient de 120 millions par mois, elle autorisa la fabrication à l'avance de 600 millions le 21 novembre, de 300 millions le 14 décembre.

Elle le fit sans hésitation. Son grand financier Cambon était peu retenu déjà par les scrupules comme il le sera peu lors de sa fameuse création du premier Grand-Livre de la Dette publique qui ne fut qu'une réduction déguisée de cette Dette, et habile à manier les chiffres comme il le montrera plus tard, en augmentant la valeur des biens nationaux dans la proportion même où l'assignat perdait de la sienne. Il lui persuada que le gage était plus que suffisant pour garantir de telles émissions.

Les résultats de cette inflation se firent vite sentir ; elle donna à tous l'illusion de la richesse, augmenta les besoins, fit hausser les prix, mit le Gouvernement en mauvaise posture pour résister aux prétentions, aux exigences de ses fournisseurs et de ses créanciers, l'obligea, pour essayer d'éviter les émeutes suite de la vie chère, à acheter des grains qu'il cédait à perte, à accorder des allocations aux femmes et aux enfants des militaires. Les finances vont en somme à l'aventure et Cambon le premier renonça à y mettre de l'ordre, voyant que tant que durerait ce régime aucune économie n'était à espérer et qu'on était entraîné dans le cercle sans fin des émissions. Celles-ci se multiplient alors sans cesse : 3.400.000 en 1793, 2.400.000 dans le premier semestre de 1794.

Puis en avril 1793 s'ouvre l'ère de la démagogie complète, qui aboutit après le 31 mai et le 2 juin à la victoire de la Montagne et à l'établissement de la Terreur.

La politique financière de cette période se distingue par les traits caractéristiques suivants :

1^o Véritable proscription des riches qu'on s'imagine dotés de ressources inépuisables, à qui l'on impute la responsabilité de la disette et de la cherté, et dont l'existence paraît contraire au principe d'égalité. D'où apparition d'impôts très rapidement progressifs, et aussi de la théorie d'après laquelle l'impôt doit avoir un rôle social, tendre à établir l'égalité par un prélèvement sur les grosses fortunes et permettre d'accorder secours, subventions et assistance aux pauvres. Cela se traduit en fait, par des taxes révolutionnaires, des contributions forcées sur le capital qui échouent

d'ailleurs, ne procurant que 200 millions au lieu du milliard attendu, par l'expropriation des biens des émigrés, par l'inscription arbitraire sur les listes des suspects, entraînant souvent la confiscation des biens de ceux qu'on considère comme ennemis intérieurs, si bien qu'on peut se demander si ces confiscations, après avoir été un moyen ne deviennent pas un but et si l'on ne se fabrique pas partout des soi-disant ennemis pour pouvoir s'emparer de leurs biens.

2^o Glorification du papier monnaie, considéré comme l'image de la révolution, d'où proscription des métaux précieux, interdiction sévèrement punie de toute stipulation établissant une différence quelconque entre l'assignat et le numéraire, et prenant l'assignat au cours et non à sa valeur nominale.

3^o Et comme, malgré cela, ou plutôt à cause de cela, le prix de la vie ne cesse de monter, application du principe des taxations en vertu de la théorie d'après laquelle pour les denrées de première nécessité, le droit de propriété doit s'effacer devant le droit du peuple à l'existence.

4^o Enfin, toutes ces mesures n'ayant évidemment pour effet que de pousser à la dévalorisation du papier, au renchérissement et à la rareté des marchandises, emploi de mesures de violences pour essayer d'obtenir la stabilisation des prix : suppression des sociétés par actions, mesures vexatoires contre les négociants, organisation d'une sorte de nationalisation du commerce extérieur, décrets contre l'accaparement, réquisitions, fermeture de la Bourse.

De si nombreuses erreurs, où se manifeste une tendance socialiste ou tout au moins socialisante, ne pouvaient qu'accroître le désordre et pousser vers la catastrophe.

Même en tenant compte des profits de la conquête — des contributions levées sur les pays occupés — des produits de la vente des biens nationaux, très minimes d'ailleurs, cette vente étant plus que jamais conduite d'une façon déplorable, elles écartaient toute possibilité d'obtenir les ressources suffisantes pour le rétablissement de l'ordre financier.

Pour augmenter la détresse, l'administration, peuplée de créatures du parti au pouvoir, dont les fonctionnaires

étaient choisis en raison de leur civisme et non de leurs capacités, devenait, malgré les efforts de Cambon, plus lamentable de jour en jour. La friponnerie, la dilapidation s'installent partout : parmi les fournisseurs, parmi les comités locaux, parmi les représentants en mission ; les administrations locales, en dépit des mesures de centralisation adoptées en frimaire an II par Robespierre, continuent plus que jamais le « sabotage » des impositions. Dans ce chaos, dans cette anarchie, il est impossible d'établir aucun état, aucun ordonnancement, aucun ordre, aucune méthode quelconque.

La fin de la Terreur, la réaction thermidorienne, n'apportent aucune amélioration sensible à cette situation ruineuse.

Sans doute, certaines mesures excellentes, en réaction contre les folies terroristes, furent prises : levée des séquestres arbitraires, restriction du droit de réquisition, réouverture de la Bourse, abolition du maximum.

Mais ces mesures devaient rester inefficaces car au lieu d'en apercevoir le danger, la Convention continue les émissions, et ne réussit pas à dégager du problème, évidemment très difficile, la solution qui l'empêcherait de tourner dans le cercle vicieux des périodes d'inflation : l'abondance de la monnaie en accentuant l'avalissement, cet avalissement entraînant un renchérissement de toutes les marchandises et finalement leur rareté, leur fuite devant le papier, d'où accroissement considérable des dépenses de l'Etat, surtout à cette époque de guerre, nécessitant de nouvelles émissions.

Ces nouvelles émissions se font désormais non plus sur décret de l'assemblée, mais sur simple arrêté du comité des finances : 9.978 millions étaient déjà sortis des imprimeries au 9 thermidor ; on y ajoute 7 milliards dans le premier trimestre de 1795, 3.900 millions en juillet-août, 4 milliards en septembre.

On essaya bien de faire rentrer le plus possible d'assignats par le moyen d'emprunts, de taxes nouvelles, même d'une tontine, en établissant un nouveau règlement des ventes des biens nationaux, destiné à les accélérer.

Mais l'emprunt ne rend pas, les nouvelles impositions n'apportent aucun secours, les anciennes elles-mêmes étant stagnantes dans l'anarchie administrative qui se continue. D'ailleurs, l'on n'ose pas se défaire de la fiction de l'assignat au pair de sa valeur nominale ce qui réduit à néant les revenus de l'Etat.

Mais ce qu'il eut fallu, surtout, c'eût été le rétablissement de l'ordre dans tous les domaines, une trêve à toutes les querelles politiques, un gouvernement animé uniquement du désir de servir au bien public et non pas de satisfaire des factions. La Convention, même épurée après thermidor, ne réussit à établir aucune de ces conditions, qui ne le seront que trois ans plus tard.

Aussi, quand elle se sépara, en brumaire an IV, pour laisser la place au gouvernement directorial organisé selon la nouvelle constitution de l'an III, était-elle tombée dans le discrédit le plus complet.

Le dénûment du Directoire à son avènement était extrême et est devenu légendaire. Le trouble politique et social ne l'était pas moins et rien n'en faisait prévoir la fin. C'est ce qui explique, sans aucun doute, qu'un homme comme Gaudin, qui accepta le portefeuille des finances des mains du Premier Consul, le refusa en 1794 (1).

Faypoult qui prit le ministère, trouva une trésorerie aux abois, recourant aux prêts des capitalistes, prêts effectués dans les pires conditions, un budget nécessaire, des dettes criardes, une administration désorganisée, des impôts de rendement nul, une monnaie avariée.

Aussi, pour pouvoir vivre et attendre, dut-il se résigner à une nouvelle émission de 8 milliards d'assignats, ce qui eut immédiatement pour conséquence de mettre le louis de 24 livres à 5.500 francs papier.

Il élaborait aussitôt un plan de finances, s'attaquant résolument au problème ; se rendant compte que la première question à résoudre était la question monétaire, il proposait la disparition des assignats dont il avait été émis pour

1. Voir *Mémoires* de Gaudin, duc de Gaëte, t. I.

29.430.491.628 francs jusqu'au 8 brumaire an IV, dont 19 milliards étaient encore en circulation, et le retour progressif à la monnaie métallique. En attendant, il préconisait le remplacement de l'assignat par une nouvelle monnaie fiduciaire, solide, que rien ne put discréditer, donc par des cédules hypothécaires gagées sur les biens nationaux encore à vendre et dont la valeur était estimée à environ 8 milliards.

Ce plan, si raisonnable, ne fut pas accepté par les Conseils. Après l'essai malheureux d'un emprunt forcé (1) on dut autoriser pour pouvoir subsister, l'élévation jusqu'à 40 milliards de la circulation des assignats, soit une nouvelle émission d'environ 20 milliards. Il est vrai qu'on décidait en même temps que ce serait la dernière, et de fait, la planche à billets fut brûlée, avec solennité, sur la place Vendôme, le 30 pluviôse an IV (19 février 1796).

Mais il fallait remplacer par quelque chose cet assignat dont on ne voulait plus.

Les discussions parlementaires furent longues, car l'assignat avait gardé des partisans incorrigibles (2); elles aboutirent tout simplement à la création d'un nouveau papier, de 240 millions de mandats territoriaux, ayant cours monétaire, devant être reçus comme espèces dans toutes les caisses publiques et particulières, comportant hypothèque, privilège et délégation spéciale sur tous les domaines nationaux et contre lesquels les assignats étaient échangeables à raison de 30 francs contre un mandat d'un franc (loi du 28 pluviôse an IV, 18 mars 1796) « après quoi, fiers de ces énergiques et salutaires mesures, les députés portèrent leur indemnité à 68.280 livres, il est vrai, en mandats » (3).

Malgré les déclarations glorifiant ce nouveau système, le

1. Alors qu'on en attendait 600 millions (valeur en numéraire) le recouvrements ne se montaient au 1^{er} germinal an V qu'à 29.300.000.000 francs en assignats et 12.664.914 francs en numéraire, soit en tout 300 millions.

2. « Il faut que les Français sachent bien qu'il leur faut l'assignat où la mort », disait Dubois-Grancé au cours de la discussion.

3. C. Vergniol, *op. cit.*

mandat territorial perdit dès le mois de mai 90 % de sa valeur. Il eût été étonnant qu'il en fût autrement car :

a) On renouvelait la faute commise autrefois pour l'assignat en prétendant forcer la confiance par la déclaration du cours forcé de ce nouveau papier ;

b) Le public ne croyait plus aux belles assurances données depuis la débâcle de l'assignat ;

c) Surtout, le mandat était lié intimement en valeur à l'assignat.

Après un essai de mesures de violence qui ne réussit qu'à faire cacher le numéraire, le Directoire renonça à maintenir la valeur nominale du mandat. Il commença par accepter la nouvelle monnaie au cours pour le paiement de ses créances, c'est-à-dire pour l'encaissement des impôts. Percevant ainsi ses recettes, il était nécessaire qu'il payât de même ses dépenses. Il n'y arriva cependant que progressivement. Et ce n'est que le 16 pluviôse an V, 4 février 1797, qu'une loi démonétisa complètement le mandat, en supprimant le cours forcé, ne lui laissant d'autre issue que de servir jusqu'au 1^{er} germinal, à 1 % de sa valeur, au paiement des contributions arriérées, et après le 1^{er} germinal, où tous les mandats existants dans les caisses publiques devaient être annulés, au paiement des biens nationaux.

C'était, en somme, une banqueroute déguisée, la première, qui avait consisté à transformer 45 milliards d'assignats en 2.400.000 fr. de mandats réduits eux-mêmes à 240.000 fr. en numéraire.

Il est bien difficile de dire exactement quel était l'état des finances après cette faillite, car le chaos demeurant partout, dans les caisses où la diversité énorme des valeurs des différents signes monétaires empêchait l'établissement de toute comptabilité, dans les ministères où les évaluations de dépenses étaient forcément incertaines, vagues et contradictoires, dans les administrations où l'anarchie régnait toujours.

Le Directoire essaya cependant d'établir un budget dont il présenta le projet le 2 vendémiaire an V, sous la forme suivante :

<i>Dépenses :</i>		
ordinaires	450.000.000	} 1.000.000.000
extraordinaires	550.000.000	
<i>Recettes :</i>		
ordinaires	439.000.000	} 675.000.000
extraordinaires	236.000.000	

Le déficit était donc formidable, et encore le rapport était-il trop optimiste, car en fait, aucune des contributions prévues sur le papier n'avait pris corps, les bases n'en étant pas établies, la perception n'en étant pas assurée. Pour le combler, on projeta de procéder sans retard à la vente des biens nationaux.

En réalité, on avait recours aux expédients les plus fâcheux comme le montre l'affaire de la Compagnie Dijon, alors que le seul remède eût été l'aménagement des contributions, l'organisation d'une véritable administration financière détruite par la Constituante, une économie rigoureuse, une surveillance attentive.

Mais, comme toujours, cela supposait l'ordre et le calme politique alors qu'au contraire on allait entrer dans une ère de coups d'Etat.

Le renouvellement partiel des Conseils à la fin de 1796 où sur 216 anciens conventionnels sortants, 205 ne furent pas réélus, amena une majorité absolument hostile au Directoire, comme l'était d'ailleurs la France elle-même et, pourrait-on dire, sinon royaliste, du moins réactionnaire. Elle entra immédiatement en conflit avec le Gouvernement et comme le dit M. Marion, on en arriva très vite à une situation analogue à celle de 1789, alors que les députés répondaient au souverain qui leur disait : « Venez à mon secours ou l'Etat s'écroule ! » « Empêchez d'abord les dilapidations et les gaspillages et vos embarras cesseront, jusque-là n'espérez pas obtenir de nous de nouveaux impôts dont le produit serait perdu comme celui des autres ; n'essayez pas de nous représenter comme des charges écrasantes des dettes que vous ne payez point, des services que vous laissez en souffrance. »

Mais divisée et sans chefs, sans programme bien défini,

la nouvelle majorité succomba. Le Directoire que ne gênaient pas les scrupules, aidé par les généraux adversaires de cette majorité hostile à la politique de guerre et de conquête, s'en débarrassa par le coup d'Etat du fructidor.

Le Directoire devint ainsi le maître de la situation, et commença par édicter des mesures qui mettaient la France sous le joug :

Surveillance de la presse par la police.

Serment de haine à la royauté et à la monarchie exigé.

Droit de déporter les ecclésiastiques.

Expulsion immédiate de France, avec confiscation des biens, des émigrés restant sur les listes et non rayés.

Il semblait qu'on revenait à l'époque de la Convention, ce qui n'était guère fait pour ranimer la confiance, d'autant plus qu'un des premiers actes du Directoire libéré de ses adversaires fut de déclarer une nouvelle banqueroute.

Après avoir mis le déficit, « la plaie la plus invétérée, la plus mortelle de l'Etat » sur le compte des « conspirateurs royaux » (1), il décida de « mobiliser » la dette publique.

C'était là un savant euphémisme signifiant tout simplement : faillite. Cette « mobilisation » devait, dans la pensée du Gouvernement, être totale (2). Les Conseils n'osèrent la faire que partielle, et pour débarrasser, tout au moins en partie, le budget de 250 millions nécessaires au service des arrérages, la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) décida que les rentes perpétuelles seraient transformées obligatoirement ainsi :

Un tiers était consolidé et réinscrit sur un nouveau Grand Livre et déclaré exempt de toute retenue présente et future ; les deux autres tiers étaient « mobilisés » c'est-à-dire remboursés en bons au porteur admis en paiement de la portion des biens nationaux payables en effets.

C'était la fameuse banqueroute des deux tiers.

Or, telle était la méfiance envers le Gouvernement que malgré la consolidation et l'exemption promises, l'on pré-

1. Message du Directoire aux Conseils.

2. Voir Saint-Aubin, *Opinions sur les finances, la politique, la morale et la philosophie*, 1816.

féra les deux autres tiers non garantis et perdant déjà 98 %, plutôt que de

.....bâtir un espoir mal fondé
Sur le terrain mouvant du tiers consolidé (1).

Ensuite de quoi le budget put être fixé à 616 millions seulement.

Mais cette seconde banqueroute, si elle diminuait les charges de l'Etat, ne lui apportait aucune ressource et les contributions ne rentraient pas mieux qu'avant ; le Directoire essaya de réorganiser la perception en la confiant à des commissaires près des administrations départementales et municipales. La réforme n'eut qu'un résultat médiocre, car ces commissaires étaient des agents essentiellement politiques et peu stables, dépourvus d'expérience, souvent indifférents aux intérêts de l'Etat, mais ardents à défendre ceux de leur village.

Jamais, dit M. Marion, il n'y eut autant d'injustice dans l'assiette et tant de lenteur dans le recouvrement. La détresse générale s'ajoutant à cela, jamais non plus il n'y eut une telle résistance au fisc, malgré les moyens violents de coercition employés, en particulier l'envoi de garnisaires chez les contribuables retardataires.

Le Directoire, dont les sources de revenus étaient ainsi taries, recourut pour subsister à des moyens de fortune, à des expédients qui achevèrent de le ruiner. En cela, il eut l'imagination fertile « vivant littéralement de rapines et d'escroqueries » (2) : délégations à des fournisseurs, traités scandaleux avec des compagnies, vente d'ordonnances sur le marché, etc. En dehors de ces moyens honteux, il tirait le plus clair de ses recettes de l'exploitation constante des territoires nouvellement conquis.

Aussi, malgré la nouvelle épuration des Conseils le 22 floreal, les élections du 1^{er} prairial an VII (20 mai 1798) lui

1. Casimir Delavigne, *L'Ecole des Vieillards*. Le Tiers consolidé était, en effet, tombé à 7 fr. 10, pour remonter en brumaire an VIII à 11,38 à l'annonce du retour de Bonaparte d'Egypte.

2. C. Vergniol, *op. cit.*

furent-elles violemment hostiles. Mais cette fois l'opposition est menée par les gauches et l'on assiste à un réveil du jacobinisme, à une réapparition des déclamations révolutionnaires, de la guerre aux suspects, toutes choses qui n'étaient pas faites pour ramener ce dont on avait besoin par-dessus tout : l'ordre et le calme.

Les directeurs sont successivement forcés de démissionner, mais malgré ses changements successifs, le Directoire ne s'amende guère.

Le 10 messidor (19 juin 1798), on décrète un emprunt forcé, nom sous lequel se cache une taxe fortement progressive, dirigée contre les riches, frappant tous les citoyens dont le revenu dépasse 300 francs de contribution foncière, l'évaluation de ce revenu étant confiée à des jurys formés de citoyens non atteints par l'impôt. C'était la porte ouverte à toutes les dénonciations, à toutes les passions, à toutes les vengeances. Et pour un rendement presque nul de 35 millions de francs.

Ce fut là le dernier acte financier important de ce gouvernement.

Ainsi après dix ans, la Révolution s'enlisait de plus en plus dans le désordre et dans la ruine. Le Directoire n'était plus que corruption, iniquité, prévarication ; tous les excès, toutes les fautes en face de toutes les hontes. Il n'y avait plus de gouvernement, plus d'administration, plus de loi, plus de règle. La gestion financière en particulier, n'était plus qu'un « perpétuel défi à la probité et au bon sens ». Un esprit public aveuli dans un pays épuisé, est prêt à accueillir comme un sauveur qui lui apportera le véritable remède, c'est-à-dire l'ordre public, la sagesse d'une administration organisée, la sécurité.

Ce sauveur se présenta le 18 brumaire.

LE CONSULAT ET L'EMPIRE.

La succession dont le général Bonaparte s'était emparée était particulièrement lourde et le passif y figurait plus largement que l'actif.

La politique financière des régimes précédents ne laissait derrière elle que la misère, la ruine, le discrédit, le désordre, la banqueroute, l'immoralité générale et tout un fatras de valeurs perpétuant la confusion : assignats, mandats, bons du tiers, bons des deux tiers, délégations, ordonnances, etc.. Une dette formidable, une grande partie du pays en insurrection, une autre partie en friche, le commerce et l'industrie paralysés, l'insécurité, les revenus publics taris, faute de rôles et d'administration compétente, disparaissant dans les caisses suspectes des créanciers délégataires, les fonctionnaires sans traitement, le 5 % à 11,38, la guerre à l'intérieur et à l'extérieur, tel était le passif.

En face, l'actif était mince ou inexistant : 167.000 francs dans les caisses du Trésor, provenant d'une avance de la veille, et Bonaparte ne put même pas envoyer un courrier à l'armée d'Italie, faute d'en pouvoir payer les frais.

Triste bilan que les gouvernants nouveaux se mirent immédiatement en demeure de transformer. Il fallait d'abord trouver un homme capable de mettre de l'ordre dans ce chaos financier. On alla chercher Gaudin, qui, cette fois, accepta. Aucun choix ne pouvait être meilleur car le futur duc de Gaète était un technicien consommé, connaissant à fond les finances, qu'il avait apprises en qualité de commis à la bonne école des contrôleurs généraux de l'ancien régime, ordonné, laborieux, méthodique, prudent et ferme, sachant trouver chaque fois qu'il le fallait la solution appropriée, en somme, la « soumission compétente et intelligente » (1).

Son premier soin fut de rassurer les contribuables et en particulier ceux qui étaient en mesure de payer beaucoup ; le 22 brumaire, il faisait abroger la loi des otages et lever les séquestres, le 27, il remplaçait l'emprunt forcé progressif par une taxe additionnelle de 25 centimes par franc du principal des quatre contributions (foncière, mobilière, personnelle, somptuaire).

Puis il entreprit de réformer l'administration en faisant

1. René Stourm, *Finances de la Révolution, du Consulat et de l'Empire.*

tout particulièrement disparaître les erreurs révolutionnaires d'après lesquelles on confiait le soin de l'assiette des impositions et leur collection aux autorités locales, d'où :

a) Le 3 frimaire an VIII, création dans chaque département d'une direction des contributions directes composée de fonctionnaires de l'Etat, comprenant un directeur et un inspecteur au chef-lieu du département, un contrôleur dans chaque arrondissement, et chargée de la confection des rôles ;

b) Le 27 ventôse an VIII, institution des receveurs particuliers des finances dans chaque arrondissement.

c) Le 1^{er} pluviôse an VIII, transformation complète du service de la Trésorerie, par la suppression des commissaires, et l'institution d'une direction générale du Trésor, confiée au Conseiller d'Etat Dufresne, ancien commis de Necker.

d) En frimaire, également, organisation de la caisse d'amortissement avec une triple mission :

1^o Garantir le paiement des obligations des receveurs généraux en souffrance.

2^o Contribuer à l'amortissement de la dette.

3^o Concourir à la constitution ultérieure de la Banque de France.

Cette caisse fut dirigée par Mollien, formé comme Gaudin dans les bureaux de l'ancien régime.

Gaudin chercha aussi à se procurer le plus rapidement possible des ressources nécessaires en attendant que pût fonctionner normalement le système fiscal. Pour cela :

a) La loi du 11 frimaire an VIII donna un délai d'un an à tous les acquéreurs de biens nationaux pour se libérer à condition de le faire en numéraire.

b) La perception des impôts devait être assurée régulièrement grâce à la confection ponctuelle et à l'exactitude des rôles obtenues par l'institution du contrôle des contributions directes. Gaudin fit faire aux receveurs généraux des soumissions de verser à certains termes le produit des impôts directs, et leur fit souscrire des obligations que l'Etat pouvait escompter, et auxquelles toute l'extension possible fut donnée par l'éloignement de toutes les caisses publiques

des valeurs mortes qu'on y avait admises : bons de réquisition, bons de rente, délégations, etc.

c) Pour garantir les obligations en question, la loi du 6 frimaire ordonna le versement par les receveurs généraux de cautionnements, « richesse latente et certaine qui s'offrait au Consulat (1) ». Ce système de cautionnement fut étendu successivement aux receveurs particuliers et à tous les employés de l'enregistrement, du domaine, des douanes, etc...

Ainsi, dès l'abord, le gouvernement consulaire prit les mesures qu'il fallait, mesures de comptabilité ordonnée et de bonne administration, mais aussi mesures politiques manifestant la ferme volonté de rompre avec les procédés surannés et brutaux suivis précédemment et avec les actes dictés par la passion partisane.

Le Trésor ne pouvait s'emplir miraculeusement en quelques semaines. Et pour pouvoir passer les premiers temps, il fallut bien recourir aux expédients, ce qu'on fit aussi discrètement que possible. Gaudin fit flèche de tout bois pour avoir de l'argent : on vend Flessingue à la Hollande, on essaie d'emprunter sur le Régent, on tire 2 millions de Gênes, 4 millions et demi de Hambourg, on provoque des dons volontaires.

Déjà, d'ailleurs, des concours s'offrent : des « fournisseurs » prudents, mais aussi des banquiers avisés : Perrégaux, Récamier, Germain, Bouillon, annoncent 12 millions, mais n'en versent que 3.

C'étaient toujours là « des affaires », comme dit Gaudin car si l'opinion publique reconnaît la bonne volonté du nouveau régime et l'excellence de ses principes, elle hésite encore sur sa durée.

Mais le 17 juin 1800, c'est Marengo, cette « seconde fondation du Consulat (2) », qui affermit la confiance. D'heureuses mesures viennent consolider, en outre, cette confiance naissante. A la même époque, en effet, les difficultés paraissant s'atténuer, les recettes s'assurant, les gouvernants

1. Stourm, *op. cit.*

2. Vandal, *L'avènement de Bonaparte.*

sont moins exclusivement préoccupés de se procurer du comptant, plus disposés à payer. Ils commencent à verser les soldes arriérés, à payer les traitements en souffrance. Et le 23 thermidor an VI (10 août 1800) événement mémorable, « Marengo financier », un décret ordonne le paiement en numéraire du tiers consolidé, et fait plus extraordinaire pour l'époque, ce décret fut ponctuellement exécuté. Aussi, la rente qui était à 11,38 le 18 brumaire, à 22 en avril, à 30 après Marengo, monta à 60. La victoire financière était gagnée.

Il restait encore cependant bien des difficultés, la principale venant de ce que les recettes n'arrivaient pas encore à couvrir les dépenses. La perception, quoique accrue, était encore en déficit, bien que l'on eût supprimé, par décret du 26 thermidor, le système des garnisaires. Il restait, en effet, un progrès à accomplir : ajouter aux contributions directes, mal établies, lentement et péniblement perçues, parce que, devant seules subvenir aux besoins, elles étaient trop lourdes, quelques contributions indirectes. Gaudin proposa aux Consuls des droits légers sur le sel et les boissons. Mais Bonaparte jugeant que son pouvoir n'était pas encore assez affermi, refusa d'adopter un système aussi « contre-révolutionnaire » qui aurait pu réveiller les haines assoupies.

C'était un gros manque à gagner et le budget de l'an VIII présenta de ce fait un déficit de 38 millions, les dépenses se montant à 563 millions et les recettes à 527 millions. Mais, du moins, l'on avait un budget et c'était un écart relativement faible à côté de ceux du Directoire.

Dans cette œuvre de reconstitution financière, il convient de ne pas oublier la création de la Banque de France (13 février 1800), qui rendit les plus grands services au commerce, et dut principalement son succès à ce qu'elle ne devait pas faire d'avances à l'Etat.

Sans doute, au bout de cette première année de Consulat, la France n'était pas encore transformée, et les progrès peuvent paraître lents. Mais « pour devenir et demeurer stable, l'équilibre ne s'improvise pas, mais graduellement se réta-

blit... C'est qu'il y avait à refaire ou à faire la France entière simplement » (1).

Ces progrès, les contemporains, eux, en étaient émerveillés : plus d'anticipation, les retranchements, les moratoires abolis, la banqueroute bannie, les rentes payées, le crédit recouvré, les listes de prescription closes, une administration bien organisée, obéissante aux directives du pouvoir central, aux fonctionnaires bien choisis, substituée aux administrations à la fois tyranniques et indolentes, composées d'hommes de partis, de la Révolution et du Directoire ; les tribunaux réorganisés, la guerre civile terminée, la paix religieuse entrevue. Et surtout « Bonaparte » se dégageant des passions et des préjugés qui l'entouraient, multipliant les grands actes de pacification, qui allaient faire de son Consulat comme « une succession d'Edit de Nantes » (2). L'opinion comprenant enfin que la réorganisation des finances et le retour à la prospérité dépendaient d'une réorganisation politique et d'un gouvernement fort et animé du souci du bien public, se reprenait à espérer et à avoir confiance.

« Véritable résurrection de la France » (3), sans doute, mais où n'entre aucune part de miracle, et pourrait-on dire, aucune part de génie. Le redressement financier ne fut le fruit que d'un effort prolongé, d'une volonté énergiquement appliquée, de mesures successives, réfléchies, ordonnées, le fruit du travail d'hommes du métier, méthodiques, prudents, avisés, soutenus par un véritable chef, servis par des subordonnés disciplinés, dévoués, ardents à la tâche.

Le véritable secret de cette résurrection, il est dans le fait que la France eut enfin un gouvernement, une administration soustraite à la lutte des partis, et qu'elle en reprit confiance et courage.

Mais cette œuvre, il importait maintenant de la continuer et de la parachever.

Il convenait tout d'abord de se débarrasser des arriérés

1. C. Vergniol, *op. cit.*

2. A. Vandal, *op. cit.*

3. Marion, *op. cit.*

si lourds légués par les gouvernements antérieurs pour la plus grosse part, et de le faire en montrant que l'on était décidé à ne répudier aucune dette, même ancienne. La paix de Lunéville, qui venait d'être signée, fut une occasion favorable et la loi du 30 ventôse an IX (19 mars 1801) régla la liquidation de cette partie de la dette publique, qui se composait des arriérés des exercices antérieurs à l'an VIII, de ceux de l'exercice de l'an VIII, et du tiers provisoire, c'est-à-dire des créances exigibles réduites comme les autres au tiers, par le Directoire lors de la banqueroute. Toutes ces créances étaient reprises à leurs détenteurs contre remise de titres de rente consolidée.

Enfin, la même loi prévoyait un amortissement de la dette ainsi accrue, et sur les 300 millions de biens nationaux encore existants, on en prélevait à cet effet 70 à remettre à la Caisse d'amortissement.

Après l'application de ces dispositions, la dette publique se composa de 45.185.624 francs de rentes consolidées, dont 35.712.640 existant déjà au 1^{er} vendémiaire an VIII, les 9.467.984 autres provenant du Consulat lui-même, non de son fait mais de celui des gouvernements antérieurs, non pas d'émissions nouvelles, mais de simples remises de rentes destinées à consolider des dettes contractées par les régimes précédents.

Car le gouvernement consulaire, de même que le gouvernement impérial, répugna toujours à ouvrir le Grand Livre, et Napoléon resta toujours fidèle à ce principe : ne pas accroître la dette publique, du moins ouvertement, la maintenir dans de strictes limites.

Aussi, dès le 20 floréal an X, acheva-t-il l'œuvre de liquidation en remplaçant la dénomination de tiers consolidé par celle de 5 % consolidé afin d'effacer les douloureux souvenirs de la banqueroute, en affectant par priorité les produits de la foncière au paiement des arrérages de ce 5 % qui devait être effectué dans le mois suivant l'échéance, en décidant qu'au cas où par l'effet des consolidations éventuelles restant à faire, la dette serait portée au delà de 50 millions de rentes, il devrait être constitué un fonds

d'amortissement suffisant pour éteindre en 15 ans ce qui dépassait ces 50 millions.

Quant à la dette viagère, évaluée, en rentes, à 20 millions, on semblait être plus indifférent à son exact paiement car aucune affectation spéciale de fonds particulier ne lui avait été faite.

Mais pour maintenir, comme on le voulait, la dette dans des limites définitives, il fallait réaliser l'équilibre budgétaire.

Or, les deux années qui suivent, 1801 et 1802, sont les années du Concordat, des traités de Lunéville et d'Amiens, de la promulgation du Code civil, du rappel des émigrés ; la paix religieuse ainsi établie, la guerre civile terminée définitivement, la guerre étrangère arrêtée, la France connaît la victoire, la gloire, la prospérité, l'ordre politique, l'apaisement, la sécurité. Le nouveau régime s'asseyait par le Consulat à vie.

D'autre part, d'heureuses réformes viennent affermir la gestion régulière des finances publiques : réorganisation de l'administration des forêts dont les produits s'élèvent à 31 millions dès l'an IX pour atteindre 47 en l'an XII ; création de directeurs généraux pour les douanes, les domaines, la dette, les postes, les forêts, institution du ministère du Trésor.

Aussi, si l'an IX présente encore un déficit de 30 millions (494 en recettes, 524 en dépenses), du moins cette gêne a-t-elle tendance à s'atténuer, les plus-values de revenus se produisant de toutes parts et on atteint enfin l'équilibre avec 500.172.666 francs de recettes contre 499.937.885 de dépenses, en l'an X.

Cet équilibre ne se maintint malheureusement pas car en l'an XI fut rompue la paix d'Amiens et la guerre recommença le 8 mars 1803. Les dépenses s'en accrurent si fortement passant à 633 millions que malgré l'augmentation des recettes, le budget présenta un déficit de 8 millions qui ne put être comblé que par des ressources extraordinaires : rachat de rentes foncières, ventes de biens nationaux, souscription des villes.

En même temps se produisit un fléchissement de la rente qui amena une panique. Le Premier Consul, voulant maintenir le crédit, se servit à cet effet de la caisse d'amortissement. Il concevait et il conçut toujours faussement cet établissement comme ayant pour but principal le maintien des cours par des achats opportuns plutôt que l'amortissement véritable de la dette. Un capital de 11 millions fut alors employé pour racheter 928.000 francs de rentes, sans que l'on réussit ainsi à enrayer la baisse, le 5 % tombant à 50 francs. « La bataille était perdue, et la leçon aussi, car Napoléon s'obstina toujours dans les mêmes erreurs et à pratiquer la même politique » (1).

Du moins cette crise très grave prouvait un réel assainissement du pays, car elle eût été funeste quelques années auparavant.

Le dernier budget du Consulat, celui de l'an XII, malgré les progrès encore accomplis dans la perception, présentait un déficit de 34 millions, les prévisions de dépenses étant toujours dépassées par suite de la guerre. Déjà l'on voit apparaître une des causes qui pèseront le plus lourdement sur les finances de l'Empire pour les mener finalement à la ruine.

Mais, au plus fort de cet ébranlement, Gaudin continue avec persévérance sa besogne réformatrice :

a) Le 5 ventôse an XII il remplace les percepteurs d'occasion recrutés par la mise en adjudication ou la désignation d'office, par de véritables fonctionnaires.

b) Il réforme les impôts directs, en les rendant moins pesants et mieux répartis, par la transformation de la personnelle-mobilière, par un meilleur aménagement de la contribution foncière, par l'entreprise du cadastre.

c) Il rétablit les contributions indirectes, en instituant des droits sur les boissons sous le nom de droits réunis, Bonaparte se sentant maintenant assez maître pour les faire accepter.

d) Enfin, par la loi du 7 germinal, an XI (27 mars 1803)

1. Marion, *op. cit.*

il rend définitivement à la France une monnaie métallique, uniforme, régulière et loyale, faisant du franc l'unité monétaire, et décidant la création de pièces d'argent et d'or.

Lorsque le 28 floréal an XII, le Consul se transforme en Empereur héréditaire, une tâche immense avait été accomplie.

Sous l'Empire, cette tâche de reconstruction fut à la fois complétée et compromise.

Le gouvernement impérial mit, en effet, la dernière main à ce que M. Marion appelle l'outillage financier de la France moderne.

Tout d'abord, Napoléon, à la suite d'une crise financière assez grave, causée par les embarras du Trésor en l'an XIII dont profitèrent certains spéculateurs encouragés par le désarroi et la faiblesse du ministre du Trésor, Barbé-Marbois, et qui avait mis la Banque de France en fâcheuse posture, réforma la constitution de ce grand établissement. La Banque avait commis certaines imprudences, provoquant de nombreuses demandes de remboursement qui n'avaient pu être satisfaites, si bien que les billets perdirent 15 % de leur valeur et furent refusés dans les paiements. « Il était impossible de prévoir le résultat d'une crise dont la malveillance eût pu si malheureusement profiter lorsque la nouvelle de la victoire remportée à Austerlitz et celle d'une paix prochaine vinrent calmer les esprits et ramenèrent l'ordre aussi promptement qu'il avait été troublé. » (1).

Pour éviter le retour de semblables événements, la Banque reçut par la loi du 22 avril 1806 la charté constitutive qui, tout en lui conservant son indépendance, la lia plus fortement à l'Etat. D'autre part, pour accroître son influence, le décret du 18 mai 1803 lui accorda la faculté d'établir des succursales dans les départements.

Grâce à ces transformations, le billet jouit désormais d'un crédit incontesté et le taux de l'escompte put être abaissé à 5 %, pour le plus grand bien du commerce et de l'industrie.

1. *Mémoires* du Duc de Gaëte, t. I, p. 225.

Cependant, même après sa réorganisation, Napoléon se méfiait encore trop de la Banque pour permettre entre elle et le Trésor une liaison trop complète. C'est pourquoi sur les instances de Mollien, il institua par le décret du 16 juillet 1806, la célèbre Caisse de service. Le système des obligations souscrites par les receveurs généraux suivi jusque-là, ne permettait au Trésor de recevoir la totalité des recettes prévues au budget qu'en dix-huit mois, période sur laquelle étaient échelonnés les termes des dites obligations. Le Trésor devait donc payer en un an plus qu'il ne recevait et le résultat en était un emprunt occulte d'environ 120 millions par an. Pour parer à cet inconvénient, le décret du 16 juillet donna au Trésor la disposition des revenus publics, dès les recouvrements effectués, en prescrivant l'envoi trois fois par mois à la Caisse centrale de service, d'un état des recettes effectuées, dont on disposait en les appliquant là où il en était besoin. Pour mettre l'intérêt des receveurs en harmonie avec ceux du Trésor, on leur alloua un intérêt pour les sommes mises à la disposition de la Caisse avant l'époque fixée par les traités.

Ce système entraînait en même temps l'adoption nécessaire d'un système de comptabilité nouveau obligeant les comptables à tenir le Trésor au courant de tous leurs actes, d'où l'introduction de la comptabilité en partie double dans l'administration.

Le Trésor fut aussi autorisé à faire office de Maison de banque, c'est-à-dire à recevoir des fonds contre mandats payables à la Caisse de service ou en province à celle des receveurs généraux. On put lui confier des fonds et ce fut là l'origine des bons du Trésor et de la dette flottante.

Une autre grande institution fut celle de la Cour des Comptes, créée par la loi du 16 septembre 1807, avec la mission de vérifier la gestion des comptables, mais, à la différence des cours souveraines de l'ancien régime, sans connaître de la légalité des dépenses.

Enfin, tout un ensemble de grandes lois fiscales fit mettre au point un système de contributions qui, dans ses grandes lignes devait demeurer en vigueur durant tout le XIX^e siècle.

Pour essayer de soustraire le Trésor aux difficultés dont il avait souffert en 1804-1805, le seul moyen était de lui assurer des ressources nouvelles par des impôts de perception et de rentrée promptes, faciles et certaines.

Aucun doute ne subsistait plus sur la nature de ces impositions, et la cause des contributions indirectes était désormais complètement gagnée.

Aussi l'Empire n'eut-il qu'à continuer la politique amorcée sous le Consulat : augmentation des impôts indirects, allègement des impôts directs.

Austerlitz qui assoit définitivement l'Empire, lui donnant la sécurité du lendemain, le rendant indiscutable, faisant taire les résistances, lui permit d'entrer délibérément dans cette voie. C'est ainsi qu'on voit apparaître successivement :

a) En 1806, un droit sur le sel avec comme corollaire la suppression du droit de passe sur les routes, et une augmentation des droits sur les boissons.

b) En 1808, un nouvel aménagement des droits sur les boissons.

c) En 1810, l'établissement du monopole du tabac.

Ces impôts furent acceptés sans résistance, si bien que leur rendement ne fit que s'accroître et que les seuls droits réunis qui, en 1804, produisaient 26 millions, en donnèrent 90 en 1808, 116 en 1810, 144 en 1812.

Ce développement des contributions indirectes permit la modération des contributions directes, qui, restant stationnaires, diminuaient par le fait même, puisque, à la suite des conquêtes, elles étaient réparties sur un territoire plus étendu.

C'est ainsi que le principal de la foncière, qui était de 240 millions en 1791, de 206 en l'an XII, n'était en 1810 pour l'ancienne France, que de 172 millions, que la personnelle mobilière, pour le même territoire, passa de 60 millions à 27 millions.

De plus, ainsi diminuées dans leur montant global, ces contributions étaient également plus facilement supportées, en raison de l'amélioration apportée à leur répartition, grâce à la poursuite active des travaux cadastraux et de la

substitution du cadastre parcellaire au cadastre par masse de culture.

A toutes ces recettes ordinaires s'ajoutaient des recettes extraordinaires provenant de deux sources principales : les ventes de biens nationaux et les recettes dites extérieures.

Les ventes des biens nationaux rapportèrent d'ailleurs peu ; ces domaines avaient été si fort entamés par les gouvernements précédents qu'ils étaient très réduits et que le produit moyen en fut de 13⁷ millions pour les premières années et de 6.800.000 francs seulement en 1808 ; en outre, grâce à la révision des anciens contrats, on pût récupérer environ 35 millions sur les ventes antérieures.

Les recettes extérieures se composaient de subsides levés sur les pays alliés ou indépendants, des contributions levées sur les pays occupés et des contributions de guerre imposées aux pays vaincus. Il est difficile de les évaluer exactement mais si les ennemis de Napoléon en ont exagéré l'importance (1), cette importance fut certainement considérable. C'est ainsi que d'après le rapport de Daru, intendant général de l'armée, on aurait tiré de l'Allemagne du Nord 513 millions de francs.

Par ce qui précède, on voit toute la grandeur de la tâche accomplie par Napoléon en matière de finances, et qui consista surtout à créer un magnifique instrument par l'organisation d'une administration ordonnée, par la création de grands organismes financiers, par l'aménagement rationnel du système fiscal. Aussi grâce à l'autorité venant d'en haut, à quoi répondait la confiance venant d'en bas, grâce à l'ordre rétabli, aux procédés plus habiles et plus corrects de l'administration, vit-on les recouvrements se faire plus aisés et plus rapides, et naître ce qui n'avait pour ainsi dire presque jamais existé auparavant et qui ne devait plus depuis lors disparaître, la soumission du contribuable français à l'égard du fisc.

Il reste à se demander comment cet instrument fut utilisé et là, l'œuvre est certainement plus critiquable.

1. En particulier d'Ivernois, *Napoléon administrateur et financier* (1811).

Si l'on examine d'abord les budgets de l'Empire, on a l'impression qu'il n'y eut jamais véritablement de budget impérial, c'est-à-dire d'état des recettes et des dépenses clair et précis, dressé pour une période bien déterminée et fixe, et auquel le gouvernement se conformait exactement.

La constitution de l'an VIII qui devint, avec quelques changements, la constitution impériale, était d'ailleurs peu explicite à ce sujet.

Elle demandait cependant que le gouvernement rendît des comptes, et que les recettes et dépenses fussent conduites en vertu d'une loi annuelle.

Le gouvernement impérial se conforma strictement à la première obligation. Mais ses comptes furent rendus toujours d'une façon peu claire, en raison de la division entre les deux ministères du Trésor et des Finances, de la pénétration mutuelle des exercices successifs, de la trop grande quantité de détails qu'ils envisageaient, du manque d'unité dans les points de vue auxquels on se plaçait. Aussi en les étudiant ne peut-on s'empêcher de souscrire à ce jugement de Mollien lui-même, qui parle des « nuages que présentait la complication des comptes du Trésor » (1).

Par contre, l'autre obligation imposée, celle de conduire recettes et dépenses en vertu d'une loi annuelle fut constamment éludée. Sans doute, l'état continuel de guerre rendait bien difficile de s'y conformer ; mais il faut voir surtout là la conséquence du caractère même de l'Empereur, à qui toute gêne de ce genre, paraissait insupportable et qui pensait sans doute qu'« un ordre complet dans les finances pouvait devenir un obstacle à sa volonté dans l'action, que le cours régulier des exercices eût été trop lent pour sa marche précipitée » (2). Aussi, au lieu d'un budget ne trouve-t-on que des lois d'acompte, des états de recettes scindés en plusieurs parties pour le même exercice, des prévisions sur budgets ultérieurs, des retours sur des exercices déjà clos.

1. Mollien, *Mémoires*, t. I, p. 481.

2. Baron de Ménéville, *Les finances publiques de la France* (1843).

Cependant, de tous ces comptes extrêmement compliqués, et dont le désordre contraste si étrangement avec la belle ordonnance du reste de l'administration napoléonienne, on peut dégager les constatations générales suivantes :

a) Les recettes ne cessaient d'aller en croissant : 684 millions en l'an XII, 710 en 1808, 740 en 1809, 795 en 1810, 953 en 1811 pour arriver au milliard par la suite (1).

b) Quant aux dépenses, elles apparaissaient modiques si l'on songe à toutes les causes qui risquaient de les faire grossir : 772 millions en 1808, 786 en 1809, 785 en 1810, 1 milliard en 1811, puis 1.030 millions en 1812, 1.150 millions en 1813 (2).

On aperçoit déjà que les budgets napoléoniens furent, sauf peut-être en 1809, constamment en déficit. Et encore ne s'agit-il là que de données officielles. Il est bien certain que la situation demeura plus obscure que ces comptes ne le montrent, que les dépassements de crédits furent de règle, qu'il y eut, sauf peut-être au moment de l'apogée, après Wagram, un déficit occulte bien plus considérable que le déficit constaté. Comment aurait-il pu en être autrement, avec les guerres incessantes, alors que la Cour des comptes se plaindra plus tard de ce que « depuis l'an VIII jusqu'en 1814 il n'y eut aucun compte d'exercice définitivement apuré » ? « Obscurité, prolongation indéfinie des exercices, allocations insuffisantes, prévisions empreintes d'un optimisme exagéré, partant déficits, sont incontestablement les défauts des budgets napoléoniens » (2).

Mollien lui-même, dans ses *Mémoires*, avoue ces déficits, et dit que seuls des expédients parvenaient à entretenir l'aisance dans la trésorerie.

Cela était d'autant plus nécessaire que le Gouvernement napoléonien ne songea jamais à les combler par des emprunts, du moins avoués, auxquels il répugnait. De ce moyen

1. Ces chiffres sont également ceux que donne Gaudin dans ses *Mémoires*.

2. Marion, t. IV, *op. cit.*

financier qui, selon lui « consomme l'avenir » (1), il ne considère que les dangers indiqués en ces termes dans l'exposé des motifs du décret du 29 décembre 1810 sur le monopole des tabacs : « à la fois immoral et funeste, il (l'emprunt) impose à l'avance les générations futures, il sacrifie au moment présent ce que les hommes ont de plus cher, le bien-être de leurs enfants, il ruine insensiblement l'édifice public et condamne une génération aux malédictions de celles qui la suivent ».

Et en fait, le gouvernement impérial est le seul qui n'ait pas émis d'emprunt public et officiel, si bien que les rentes en 5 % consolidé qui s'élevaient à 45.180.624 francs en l'an XII, ne s'élevaient en 1814 qu'à 63.307.637 francs, l'augmentation de 18.000.000 provenant exclusivement de liquidation de dettes anciennes, d'inscriptions, de dettes de territoires nouvellement réunis et de remise, non d'émission, de 1 million de rentes aux créanciers, des années antérieures à 1810.

Sans doute a-t-il craint d'exposer son crédit à être mis en cause, de faire baisser la rente par des émissions nouvelles alors que son grand souci fut de la maintenir toujours au taux le plus élevé possible, et aussi de se mettre d'une certaine manière sous le contrôle de l'opinion.

Il semble pourtant que son prestige eût été assez grand pour trouver des souscripteurs nombreux aux emprunts qu'il eût ouverts, d'autant plus que la richesse publique s'étant accrue, les capitaux disponibles étaient nombreux et restaient souvent sans emploi par suite de l'achèvement des ventes de biens nationaux et de l'inexistence, à cette époque, de valeurs industrielles.

Cependant, malgré l'honnêteté dont Napoléon fit preuve dans le paiement des rentes consolidées, on peut croire que les prêteurs eussent peut-être été quelque peu circonspects, car, se souvenant sans doute des scandales des fournisseurs d'argent sous le Directoire, Napoléon avait à leur égard une méfiance exagérée, et les rentes anciennes mises à part, il n'eut aucun scrupule, à liquider « cavalièrement », à « net-

1. Napoléon au corps législatif, 19 décembre 1813.

toyer » comme il disait, certaines de ses dettes, par consolidation forcée, en inscrivant par exemple en 1813, une rente de 1 million représentant un capital de 20 millions, alors que la rente était à 74 et que les sommes dues se montaient au moins à 30 millions. En ce qui concerne les rentes existantes, et particulièrement le 5 % consolidé, son souci le plus constant fut d'en empêcher la baisse des cours, y voyant son honneur engagé, et la meilleure satisfaction donnée à l'opinion. Pour empêcher la spéculation de s'emparer trop facilement de ces valeurs, il lui parut nécessaire de les limiter, et c'est sans doute là qu'il faut chercher le motif le plus puissant qui l'empêcha d'en émettre de nouvelles. Il jugea en même temps indispensable d'en rendre possesseurs des établissements publics, entre les mains de qui elles étaient aliénables : Légion d'honneur, Sanatoria, Universités, etc. C'est ainsi qu'en 1810, sur 60 millions de rentes existantes, il n'y en avait guère que 44 tout au plus susceptibles d'être négociées.

Il s'efforça en outre de maîtriser, de dominer les cours et il utilisa à cet effet les ressources des établissements liés de l'Etat : Banque de France, Caisse d'amortissement, Caisse de service, domaine extraordinaire, pour des achats massifs de titres de rentes, d'ailleurs sans grand succès.

En somme, la seconde caractéristique du système financier napoléonien, c'est l'inexistence complète d'une organisation du crédit, la méfiance à l'égard de l'emprunt public, la tendance au rétrécissement aussi grand que possible du marché des fonds d'Etat.

Cependant, comme nous l'avons vu, il fallait bien que le gouvernement trouvât des ressources hors des budgets, toujours en déficit. Répugnant à l'emprunt avoué, les nécessités financières l'obligèrent à recourir à l'emprunt clandestin, à ces expédients dont parle Mollien, et qui devaient procurer, autant qu'on puisse en juger, environ une centaine de millions par an.

Ces emprunts furent opérés par la voie des différents établissements financiers : Banque, Caisse de service, Trésor de l'armée, mais surtout par la Caisse d'amortissement.

Cette Caisse disposait de ressources importantes : en l'an XIII de 3.732.000 francs de rentes et de 70 millions de biens nationaux, en 1806 de 107.000.000 et d'une créance de 21 millions sur le Trésor. Elle aurait donc dû opérer un amortissement sérieux. Mais dès le Consulat, elle fut détournée de son but. Elle utilisa d'abord ses fonds, comme nous l'avons vu, à essayer de soutenir le cours de la rente mais sa mission principale consista à alimenter le Trésor en fonds de roulement, à en couvrir les déficits et même à payer ses dépenses courantes, si bien que Gaudin dans un moment de 1806, se réjouissait de trouver en elle « une machine de crédit appropriée à notre situation particulière ». Elle émettait, en effet, des bons, véritables anticipations sur les recettes futures, en paiement des sommes dues par l'Etat, à échéances et à intérêts variables. Treize émissions furent ainsi faites de 1806 à 1812 pour une valeur totale de 223.961.410 francs, véritables emprunts déguisés servant à éteindre les déficits des budgets successifs. Ces bons, dont l'émission fut cependant faite, jusqu'en 1813, avec soin et mesure pour ne pas en amener la dépréciation, étaient acceptés avec méfiance et supportaient, même avant l'époque des revers, une perte de 2 à 3 %.

Les déficits budgétaires étaient en outre comblés, comme nous l'avons vu, par les recettes dites extérieures. S'il est inexact de dire, comme d'Ivernois, que ces recettes étaient la maitresse pièce de l'édifice financier de l'Empire, il est incontestable que les victoires qui permettaient aux armées de vivre en bonne partie sur le pays ennemi, contribuaient grandement à maintenir, tant qu'elles durèrent, une situation financière excellente. Il est exact aussi que Napoléon « prit trop facilement l'habitude de considérer la guerre comme une bonne affaire, financièrement parlant » (1).

En résumé, derrière la belle façade d'apparente prospérité, se cachait une gêne latente, que le public devinait avec une certaine inquiétude. Budgets mal ordonnés et non équilibrés, crédit public inexistant, emprunts clandestins, res-

1. Marion, *op. cit.*, t. IV.

sources tirées de la guerre, telle était la réalité. Seule la victoire continuelle permettait d'empêcher que ces causes ne fissent changer la gêne en détresse, et l'inquiétude en discrédit. Dès que les revers militaires apparurent, les embarras commencèrent, et l'échec d'Espagne en 1811 amena de grosses difficultés. La campagne désastreuse de Russie transforma ces difficultés en catastrophe et porta un coup irréparable à la puissance financière, en même temps qu'à la puissance politique de l'Empire.

Les frais considérables qu'elle avait entraînés, et qui avaient été faits en pure perte, accablèrent le Trésor. Alors que, pour continuer la lutte, il eût fallu se procurer rapidement des sommes considérables, on se trouvait en face d'un déficit de 46 millions légué par 1811 et d'un déficit de 35 millions 500.000 francs légué par 1812.

L'inquiétude augmentait à l'intérieur, la défiance venait et les impositions étaient levées moins rapidement sur un pays qui commençait à ressentir matériellement et moralement les effets d'une guerre prolongée depuis vingt ans.

Les recettes extérieures manquaient tout à coup, puisqu'il fallait abandonner successivement les pays conquis et reculer bientôt jusqu'en France.

C'est alors qu'un emprunt eût pu être le moyen de salut. Mais cet emprunt était impossible en raison de l'inexistence d'un crédit public organisé, et l'on payait lourdement la faute de la méfiance témoignée à l'égard de ce moyen financier.

Créer des nouveaux impôts, c'était faire naître un mécontentement à éviter avant toute chose, et courir au-devant d'un échec certain, puisque ceux qui existaient déjà ne rentraient pas.

Il fallut donc recourir aux expédients : avances de la Caisse de service, mais surtout vente des biens des communes, contre allocation à celles-ci d'une rente égale au revenu net de ces biens ; cette vente fut décidée par la loi du 20 mars 1813. On escomptait ainsi un important secours de 370 millions, qui était d'ailleurs bien diminué du fait

qu'il fallait d'abord prélever 232 millions pour faire disparaître certains arriérés.

Ce secours n'arriva pas et il eut été difficile qu'il en fût autrement, car dans le désarroi où se trouvait le pays, il fallait bien se persuader que les ventes ne seraient guère rapides. Au 1^{er} avril 1814, le chiffre des ventes ne dépassait pas 64.180.000 francs et les versements opérés étaient de 23 millions !

On recourut alors au moyen des bons de la Caisse d'amortissement, sorte d'anticipation de la vente. Il en fut émis pour 131 millions à valoir sur les rentes en question. Ils se déprécièrent si rapidement, de 14 à 15 %, qu'il fut impossible d'en écouler plus de 12 à 15 millions, alors que les dépenses en perspectives étaient de 400 millions et les rentrées de 50 seulement.

La lutte s'étendant de plus en plus, les embarras prirent l'allure de détresse. On s'épuise à chercher des moyens de fortune. Les recettes s'écroulent, les moins values apparaissent partout. Après Leipzig, c'est la débâcle. La baisse de la rente devient angoissante : de 74 en août, elle tombe à 52 le 30 octobre 1813 malgré les efforts de la Caisse d'amortissement.

Le gouvernement se résigne, le 11 novembre 1813, à créer des impôts nouveaux : 30 centimes additionnels sur la foncière, les portes et fenêtres et les patentes, doublement du principal de la personnelle, 10 centimes additionnels aux droits réunis et aux tarifs d'octroi. Ces mesures étaient trop semblables à celles du Directoire qui ordonnaient la levée d'impôts supplémentaires, alors qu'on ne pouvait même lever le principal, pour qu'on pût en attendre quelque chose. Le seul résultat en fut de ranimer la vieille hostilité contre le fisc et surtout la vieille haine assoupie contre les impôts indirects.

D'ailleurs, quelques semaines plus tard, la France presque entière est envahie, la levée des contributions s'arrête complètement, l'insurrection grandit contre les droits réunis qui n'avaient soulevé aucune plainte au temps de la puissance impériale les fonctionnaires sont maltraités. La rente tombe

à 45 le 29 mars 1814, au même cours qu'au début de l'an IX. Deux jours après, Napoléon abdiquait.

Telle est, rapidement esquissée, l'histoire financière de la période révolutionnaire et impériale. Histoire riche en expérience et en enseignements, mais qui se termine par un échec lamentable.

Cependant, de tous ces événements dont l'issue est si malheureuse, se dégage une œuvre magnifique et durable qui est la création, tout au moins partielle, de l'instrument administratif et financier de la France au XIX^e siècle.

Louis XVIII, en montant sur le trône, trouvait ce qui avait manqué à son frère, que la royauté avec Richelieu, Colbert et Maupeou s'était efforcée de créer, mais que Louis XVI, par son manque d'énergie, n'avait pas su parachever : une France unifiée où le pouvoir central ne trouvait plus en face de lui l'obstacle de grands corps indépendants et de franchises multiples, une France façonnée par les quinze années de l'autorité prestigieuse et puissante de l'Empereur et d'où toute bigarrure avait disparu. Sans doute, cette unification avait peut-être été poussée trop loin jusqu'à une centralisation excessive, jusqu'à la disparition de tous les groupes sociaux les plus nécessaires pour ne pas laisser en présence l'un de l'autre que l'Etat et l'individu ; sans doute, les libertés avaient été brisées exagérément, mais du moins les habitudes de soumission s'étaient développées, l'action du pouvoir central était devenue plus facile qu'autrefois. Grâce à l'existence d'une administration ordonnée, méthodique, pénétrant uniformément en tous les points du territoire, et particulièrement respectée en ce qui concerne les finances, et malgré les défaillances de la fin, la vieille habitude de la résistance au fisc avait fait place à un sentiment d'obéissance qui ne devait plus jamais se démentir.

Il trouvait également un système fiscal bien compris, par lequel avaient été accomplies toutes les réformes conçues, mais non réalisées par les grands contrôleurs de la fin de l'ancien régime, et dont les caractéristiques étaient l'égalité des charges, une assiette des impôts bien établie, princi-

palement pour le foncier par le moyen du cadastre, un équilibre judicieux entre les contributions directes et les contributions indirectes, une organisation uniforme de perception, de contrôle, de distribution, de trésorerie aussi parfaite que possible, grâce au jeu bien ordonné d'administrations bien agencées pourvues de fonctionnaires compétents et travailleurs.

On lui léguait enfin une monnaie métallique saine dont la valeur n'avait pas été atteinte par la débâcle, une Banque puissante, qui tout en étant contrôlée étroitement par l'Etat, en était assez indépendante pour que son crédit n'eût pas souffert de la catastrophe et pour qu'elle pût servir largement au développement de l'économie générale du pays.

C'était là, évidemment, un acte imposant, des instruments merveilleux.

Mais en face de cet actif existait un passif non moins important, et cet instrument, il fallait l'employer dans des circonstances particulièrement difficiles.

C'était d'abord une situation politique grave, une France amoindrie par la défaite, à la merci d'étrangers animés de vengeances haineuses ou du désir de l'abaisser pour toujours, une France appauvrie par vingt ans de guerres incessantes, par l'invasion et par l'occupation ennemie, une France aussi où les passions politiques allaient être portées à leur comble par l'existence de deux factions rivales, de deux partis violemment hostiles : le parti de la Révolution et le parti de la réaction.

C'était ensuite une situation financière lamentable. Le déficit de 125 millions de la fin de l'ancien régime, s'était transformé, comme nous le verrons, en un arriéré de plus de 500 millions, et si la dette publique perpétuelle et viagère avait passé de 300 millions en intérêts à 100 millions, c'était au prix d'une banqueroute sans précédent.

D'autre part, il restait à créer deux instruments indispensables à une bonne gestion financière.

Un crédit public organisé sur lequel le gouvernement put s'appuyer.

Un budget véritable, où dépenses et recettes fussent dis-

cutées, balancées aussi parfaitement que possible, bien déterminées de façon qu'on pût connaître clairement la situation du Trésor, qu'on n'eût plus à recourir à des expédients fâcheux pour boucher les déficits constants.

La tâche était donc immense et elle le devient encore plus lorsque, après les Cent-Jours, le pays aura subi une seconde invasion, de nouvelles pertes, un nouveau bouleversement, sera soumis à des conditions plus dures par ses vainqueurs, et souffrira d'une nouvelle exaspération des passions politiques un instant apaisées.

A cette triple tâche d'apaisement, de relèvement par la liquidation des dettes du passé et des obligations nées de la défaite, de complément de l'outillage financier, le gouvernement de la Restauration se mit résolument et, comme nous le verrons, il eût l'immense mérite, pour ce qui est des finances tout au moins, d'avoir réussi magnifiquement et d'avoir ainsi contribué à fonder solidement la constitution financière de la France moderne.

CHAPITRE II

La Première Restauration. Le baron Louis. Les Cent Jours.

A) LE BARON LOUIS.

La situation financière, au 4 avril 1814, lorsque l'Empire s'écroula, était donc particulièrement mauvaise, et rarement, sans doute jamais, le Trésor public ne s'était trouvé dans une telle détresse.

Fort heureusement, le sort qui accablait comme à plaisir la France, parut vouloir lui permettre de conjurer le tragique destin en suscitant l'homme qui peut-être était le seul capable de rétablir la situation, tant par ses connaissances techniques que par ses tendances d'esprit qui le poussaient à éviter les fautes que certains, et non des moindres, étaient prêts à commettre.

Cet homme fut le baron Louis, qui grâce à ses relations avec Talleyrand et à l'opposition sourde qu'il avait marquée à l'Empire pendant les derniers temps de ce régime (1), avait été appelé au ministère des Finances par le Gouvernement provisoire et y fut maintenu du 13 mai 1814, date à

1. Louis fit en effet partie, pendant les dernières années de l'Empire, du petit groupe opposant qui se réunit chez Talleyrand après que celui-ci eut quitté le ministère des Affaires étrangères. Dans ses *Mémoires*, t. II, p. 32, Talleyrand raconte, en particulier, qu'en février 1814 plusieurs personnes, dont Louis, se trouvaient chez lui lorsque Savary entra brusquement, sans se faire annoncer, en s'écriant : « Ah ! je vous trouve tous en flagrant délit de conspiration contre le Gouvernement ». Nul ne manifestant une émotion quelconque où le ministre de la police put surprendre un aveu, Savary explique qu'il ne s'agissait que d'une plaisanterie.

laquelle Louis XVIII forma son cabinet, jusqu'au 20 mars 1815, date de retour de l'île d'Elbe.

Louis (Louis-Dominique) était né à Toul, le 13 novembre 1755, d'un père juriconsulte, et comme beaucoup de cadets appartenant à une nombreuse famille, fut destiné très tôt à l'état ecclésiastique qui était un de ceux où un homme de sa classe pouvait le mieux se distinguer. Après des études théologiques, il se dirigea vers les questions administratives et en 1781, il achetait une charge de conseiller clerc au Parlement de Paris. Ce fut vers ce temps-là qu'il fit connaissance de Talleyrand, dont il devait garder toujours l'amitié.

Chez l'évêque d'Autun, il rencontra des hommes politiques, des philosophes, des économistes, adhéra aux doctrines nouvelles, participant même aux luttes parlementaires et coopérant à la déclaration lancée le 7 mars 1787 par le Parlement de Paris

Mais c'est surtout avec Dupont de Nemours et avec le banquier Panchaud qu'il se lia, et ces deux hommes auxquels il rendra hommage dans la brochure qu'il publia en 1814 pour défendre son projet de budget sous la signature : « Un créancier de l'Etat », l'initiaient aux questions de l'économie politique, de finances et de crédit.

Au début de la Révolution, son tempérament actif, un esprit vif et avisé, en firent un des membres les plus influents au parti libéral, qui réunissait les royalistes constitutionnels. Sachant se mettre en évidence, comme le 14 juillet 1790, à la fête de la Fédération où il assistait en qualité de diacre de Talleyrand qui célébrait la messe au Champ de Mars, il entra rapidement en relations avec la Cour où on l'apprécia vite.

Ainsi compromis près des partis avancés qui s'emparaient du pouvoir, il dut, en 1792, émigrer et se rendit en Angleterre. En même temps qu'il s'y liait avec Mollien, il étudia sérieusement les institutions financières anglaises et plus particulièrement le fonctionnement du système budgétaire en monarchie constitutionnelle et le mécanisme du crédit. Ces connaissances devaient lui servir grandement plus tard et c'est là qu'il se pénétra de l'importance et de la nécessité

du crédit public, fondé sur un paiement intégral et exact de toutes les dettes, et sur une organisation solide de l'amortissement, importance et nécessité qui n'avaient jamais été comprises de Napoléon.

Rentré en France après l'établissement du Consulat, il fut d'abord chargé au ministère de la Guerre de la liquidation des comptes pour fournitures faites au Directoire. Modeste emploi, mais disait-il : « Si je ne remplis pas bien cette place, elle est trop élevée pour moi ; si je sais y suffire, je me charge de la grandir. » Il s'en chargea, en effet, et grâce à son habileté, il arriva à débrouiller les comptes fantastiques et désordonnés qu'on l'avait chargé d'apurer et à reconstituer le montant total de ce que devait, de ce chef, le ministère de la Guerre. Comme on voulait payer les fournisseurs à qui s'appliquaient ces comptes en rentes en ne leur donnant que le tiers environ de ce qui leur était dû, fidèle à ses principes, il insista pour le paiement complet et c'est à cette occasion qu'il dit à Napoléon la phrase rapportée par d'Audiffret : « Un Etat qui veut avoir du crédit doit tout payer, même ses sottises. »

Lorsque, en 1806, Mollien prit le ministère du Trésor, il appela près de lui Louis, qui venait d'être nommé maître des requêtes au Conseil d'Etat, en qualité d'administrateur de la Caisse de service nouvellement créée. Se spécialisant encore davantage dans ses fonctions de liquidateur, Louis fut chargé également de régler l'affaire des négociants réunis, ce dont il se tira fort habilement pour le plus grand bien du Trésor.

Envoyé ensuite en Hollande pour y organiser les finances du nouveau royaume, il s'y prononça contre un impôt sur la rente qu'il jugeait nuisible au crédit de l'Etat. Après 1810, il dirigea les travaux de la Commission chargée de liquider les comptes de l'ancien royaume annexé à l'Empire, puis fut nommé conseiller d'Etat et fait baron.

Ce fut encore une besogne de liquidation qu'on lui confia par la suite, celle des intérêts financiers français dans les duchés de Berg et de Clèves. Là encore, il appliqua ses idées à savoir qu'il faut payer exactement tout ce qu'on doit, et

comme l'Empereur lui reprochait de le vouloir ruiner, il lui répondit qu'« un Etat ne se ruine jamais en payant ses dettes mais plutôt en ne les payant pas, et que le crédit dont on peut avoir besoin un jour, ne se fonde que sur la justice ».

On voit que quelque importantes que fussent les fonctions qui lui étaient confiées, ce n'étaient que des fonctions de second ordre, et durant tout l'Empire, Louis, malgré ses éminentes qualités, ne put parvenir à occuper un poste supérieur comme Gaudin ou Mollien. Quoique Napoléon ait dit de lui : « Là où cet homme aura passé, je suis sûr au moins ne pas avoir donné mon argent à des fripons » (1), il ne lui confia aucun de ces postes. Louis fut donc tenu un peu à l'écart. L'Empereur avait peu de goût pour lui (2) sans doute parce qu'il reprochait à cet homme, à qui l'on fit cependant plus tard grief de sa courtisannerie à l'égard de Napoléon, ses brusques réparties et ses boutades, sans doute aussi parce qu'il sentait que Louis ne s'était jamais vraiment attaché au nouveau régime.

Soit déception, soit plutôt aversion pour l'imprévoyance et le désordre réel qui régnaient sous l'ordre financier apparent et aussi sentiment que l'Empire courait à sa ruine, Louis, après 1812, se raffermir dans sa réserve à l'égard du régime napoléonien, et comme nous l'avons vu, fut un des membres les plus assidus qui se groupèrent dans l'opposition autour de Talleyrand.

« Aussi personne ne s'étonna-t-il de le voir entrer, en qualité de ministre des finances, dans le gouvernement provisoire constitué par l'ancien évêque d'Autun, en 1814 » (3).

On sentait sans doute confusément aussi que c'était là l'homme qu'il fallait.

Ni compromis dans les excès révolutionnaires ;

Ni comblé de faveurs par le régime déchu ;

Ni partisan enragé de la destruction de l'œuvre qui s'était accomplie depuis 1789.

Il possédait les qualités politiques propres à entraîner la

1. Liesse, *Portraits de financiers*.

2. Mollien, *Souvenirs*, I, 172.

3. A. Liesse, *Portraits de financiers*.

confiance de tous, tout au moins de tous ceux que n'aveuglaient pas les passions extrêmes, et qui voulaient, avant d'assouvir leurs rancunes ou de penser à leur revanche, que la France vive.

Louis était donc, si l'on peut dire, en politique, le type du « Français moyen » de cette époque.

C'est la gloire de Louis XVIII de l'avoir compris et d'avoir maintenu au ministère un tel homme.

De plus, l'expérience acquise le disposait magnifiquement à jouer le rôle qui lui était dévolu et l'avait instruit admirablement dans la technique de la comptabilité et de l'administration ainsi que dans les moyens à prendre pour ordonner les situations les plus embrouillées, pour rétablir la lumière dans les comptes les plus obscurs et dans la recherche des causes profondes des phénomènes financiers, toutes qualités plus que jamais nécessaires.

Ce « liquidateur génial, que l'on envoyait comme une sorte de magicien mettre de l'ordre là où régnait le désordre le plus complet » (1), allait avoir cette fois à procéder à une liquidation digne de son talent, celle des finances françaises pour leur restauration. Il devait le faire avec des moyens simples, nous le verrons, mais très sûrs, fruits de ses longues réflexions pratiques, et qui se ramenaient à quelques principes bien assis sur l'observation. A cela, se joignaient des qualités morales incontestables ; ennemi de tout favoritisme, de tout népotisme, il ne voulait s'entourer que d'employés travailleurs et capables. Et dans l'éloge qu'il fit de lui en 1838, le comte de Saint-Cricq raconte qu'à un jeune homme venu solliciter une place dans ses bureaux, il répondit : « J'entends bien que la place vous convient, mais ce qu'il me faut savoir, c'est si vous convenez à la place. » Energique, travailleur, il joignait à tout cela une connaissance approfondie des hommes.

Sans doute lui a-t-on reproché des spéculations sur les fonds publics et son adversaire farouche, de Villèle, a dit de lui : « Le baron Louis, ministre des Finances, ancien diacre

1. A. Liesse, *Portraits de financiers*.

de M. de Talleyrand à la messe de la Fédération et son digne compère en fait de révolution, fut encore plus funeste que lui à la Restauration ; c'était la fiscalité et l'agiotage personnifiés (1) . » Mais il semble bien que cette phrase vise plutôt certaines opérations de trésorerie publique, que des opérations d'enrichissement privé. Et l'on ne peut trouver de base bien sérieuse aux critiques qui furent adressées à Louis.

Tel était l'homme à qui était confiée la redoutable mission de réorganiser les finances françaises.

B) LES PREMIERS ACTES DE LOUIS.

Louis avait pu se rendre compte, sous l'Empire, des inconvénients qu'il y a à l'existence simultanée d'un ministère des Finances et d'un ministère du Trésor, l'un chargé des dépenses, l'autre des recettes, et qui « dans une entière indépendance » (2), l'un à l'égard de l'autre, opérant chacun dans ses attributions sans aucune autre liaison que la liaison indirecte par l'Empereur, se gênaient mutuellement, si bien que « la force des circonstances a mis souvent le ministre du Trésor dans le cas d'intervenir, par sa correspondance avec les préfets, dans des affaires purement administratives et qui, dès lors, auraient été de la compétence exclusive du ministre des Finances (2) ».

Louis pensait comme Mollien que le ministère des Finances devait être le plus « indivisible des ministères (2), et qu'il était inutile, sinon néfaste, de posséder deux chefs « dont l'un croyait se réserver la pensée tandis que l'autre avait tous les embarras de l'action » (3).

Son premier acte fut en conséquence de supprimer cette dualité et de réunir en un seul les deux départements ministériels, Finances et Trésor, tant sous le gouvernement provisoire qu'après le 3 mai, date de la formation définitive du cabinet par Louis XVIII.

1. *Mémoires*, t. I, p. 269.

2. Gaudin, *Mémoires*, t. II, p. 40.

3. Mollien, *Mémoires*, t. I, p. 529.

Son prédécesseur Mollien lui laissait les Caisses du Trésor à peu près vides. D'après le bordereau qui a été dressé le 1^{er} avril 1814 (1) par Mollien quand celui-ci passa les pouvoirs à Louis, ces caisses contenaient en tout et pour tout 5 millions en numéraire ; le reste de l'actif était composé uniquement d'effets et de bons, dont la plus grosse part comprenait 348 millions d'obligations de receveurs généraux, c'est-à-dire en somme d'anticipations sur impôts dont les rentrées étaient aléatoires, et dont 23 millions seulement étaient échus.

Aucune autre ressource n'était immédiatement disponible ; les Caisses de Paris avaient été épuisées, dans les derniers jours de mars. Il ne fallait pas compter sur une levée rapide des impôts, car Paris avait dû fournir, il y avait très peu de temps, 5 à 6 millions par souscriptions volontaires, car, dans les départements, la situation était pire encore par suite de l'invasion, du passage des armées tant françaises qu'étrangères, et de la stagnation complète des affaires.

Louis put cependant, par son habileté et son énergie, faire face aux premières difficultés. Il utilisa promptement et au mieux les maigres ressources qu'il possédait, réclamant le montant de tous les effets à vue, se servant des obligations échues.

De plus, il savait que fin mars 1814, des fonds importants avaient été enlevés de Paris en même temps que les bagages de l'Impératrice. Ces fonds avaient été saisis par la suite du comte d'Artois qui prétendait les garder à l'usage des princes, comme un véritable butin de guerre. Louis fut irréductible et résista fermement à cette prétention, obtenant finalement gain de cause. Il put récupérer ainsi 9.500.000 francs qui furent versés au Trésor public, 554.656, seulement, restant entre les mains des princes.

Enfin, un décret du 29 avril 1814 lui permit d'émettre pour 10 millions de bons royaux à courte échéance de trois mois pour paiement des ordonnances des ministres, majorés de 2 % en sus des sommes portées dans ces ordonnances.

1. Voir en annexe.

Cette émission, coup d'audace, réussit parfaitement bien, tellement on avait confiance dans le ministre des Finances.

Par ces diverses mesures, Louis put se procurer environ 104 millions immédiatement utilisables, ce qui lui permettait de vivre en attendant la réorganisation complète.

Mais pour que l'on put aboutir à cette réorganisation, il était nécessaire que l'avenir fût assuré, et d'abord, pour reprendre le mot de Louis, « que l'on fit de bonne politique pour avoir de bonnes finances ».

Cette bonne politique fut faite, par l'octroi de la Charte, et par la signature du traité de Paris le 20 mai 1814.

La Charte constitutionnelle avait déjà été précédée de la déclaration de Saint-Ouen du 2 mai 1814, premier acte de Louis XVIII, et qui fut affichée, dès le matin du 3 mai, jour de l'entrée du roi dans Paris. Cette déclaration contribua grandement à calmer les esprits, en promettant de n'inquiéter personne pour ses opinions et pour ses votes antérieurs, d'établir une constitution libérale, de maintenir le gouvernement représentatif, en garantissant la dette publique, l'impôt librement consenti, la liberté « publique et individuelle », la liberté de la presse et des cultes, en affirmant que la vente des biens nationaux était irrévocable, que les pensions, grades, honneurs militaires seraient maintenus ainsi que les titres de noblesse et de la Légion d'honneur. C'était un premier acte d'apaisement, fort salutaire, et dont la Charte ne fut que la réalisation complète.

Il ne peut être question ici de résumer cet important texte constitutionnel. Il suffira de rappeler les principales dispositions qui touchent aux finances ou qui peuvent avoir une répercussion directe sur elles.

Tout d'abord, la situation des acquéreurs des biens nationaux était définitivement et favorablement fixée : « Toutes les propriétés sont inviolables, sans exception de celles dites nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles. » Cet article, très explicite, rassurant complètement les possesseurs de biens nationaux, fut inséré malgré les objections qu'il avait rencontrées sur l'insistance de Beugnot qui se conformait ainsi à l'ordre du roi, « résigné à sacrifier à la paix

publique, même la stricte justice et l'intérêt de ses propres amis (1) ».

Le même souci du seul bien public inspira les deux dispositions dont l'une interdisait toute recherche des opinions passées, et dont l'autre, écartant résolument toute idée de représailles, abolissait la confiscation des biens.

Enfin, le roi acceptait l'héritage complet des régimes passés, ne reniant aucune des dettes contractées pendant la Révolution et l'Empire, prenant à son compte tous les engagements des anciens gouvernements. Il semble qu'on reconnaisse là l'application d'une des idées favorites de Louis sur la base du crédit public.

En ce qui concerne les attributions des Chambres en matière de finances, la Charte proclamait simplement qu'elles voteraient le budget, exerceraient leur contrôle sur les finances, mais sans avoir l'initiative des lois, ni le droit d'amendement. On verra plus loin que dès la discussion du premier budget, Louis interpréta ce texte dans le sens le plus large possible, tranchant lui-même la question dans le sens le plus libéral, accordant au pouvoir législatif non seulement le droit de voter l'impôt, mais aussi celui de régler les dépenses par le fait même qu'il proposa les deux budgets à la fois, celui des recettes et celui des dépenses, divisés par ministères, et qu'il s'engagea même à soumettre à la Chambre des comptes de gestion.

Le discours que le roi prononça le 4 juin 1814 devant le corps législatif, c'est-à-dire devant les Pairs dont faisaient partie 83 membres de l'ancien Sénat et devant la Chambre des députés qui n'était autre que l'ancien corps législatif, fut celui qu'on attendait : « digne de lui, de l'auditoire, de la France » (2). « La guerre, dit-il, était universelle, la réconciliation l'est pareillement. »

Ce n'étaient point là que des paroles, d'ailleurs, et le roi pratiqua vraiment, malgré quelques fautes inévitables, cette politique de réconciliation qu'il annonçait. Les pas-

1. De La Gorce, *Le Restauration, Louis XVIII*, p. 16.

2. De La Gorce, *La Restauration, Louis XVIII*, p. 16.

sions n'étaient pas, en 1814, aussi surexcitées qu'elles le furent en 1815 pour lui créer de trop grands embarras et pour empêcher qu'il put étouffer les excès de zèle et les manifestations intempestives.

Le choix de ces conseillers le montra bien et l'on voit un Talleyrand ancien évêque constitutionnel, un Louis, ancien fonctionnaire de l'Empire, ancien prêtre abdicataire, un Dupont, ancien général de Napoléon, bientôt remplacé par Soult, un Beugnot, ancien préfet de l'Empire, entrer dans le Ministère avec le chancelier Dambray et le comte de Blacas, tandis que deux secrétaires généraux de ministères sont deux protestants notoires : M. de Jaucourt et Guizot. Cette même tendance se manifeste également dans la composition de la Chambre des Pairs, où l'on trouve bien 40 ducs mais aussi 13 maréchaux, 10 généraux d'Empire, des hommes du Directoire ou du Consulat ; 5 évêques, à côté de Laplace, Volney, Destutt de Tracy, tenants de la libre pensée.

Dans l'administration, on trouve la même préoccupation de ne pas briser les anciens cadres, mais de conserver tous ceux, quel que soit leur passé, qui puissent servir utilement. Même parmi les préfets de cette époque, un tiers l'étaient déjà sous l'Empire.

Tous ces serviteurs des régimes passés n'avaient pas été pendus, comme l'annonçait Napoléon à Cambacérès, mais l'action royale tendait à tout oublier, sauf les services qui pouvaient être rendus à la France, et à rassurer pleinement tous les citoyens, jusqu'aux régicides et ceux qui les avaient soutenus.

Si l'on s'est un peu étendu sur ces considérations, plutôt politiques que proprement financières, c'est qu'il a paru nécessaire de montrer dans quelle atmosphère de détente allait travailler Louis. Sans vouloir diminuer en rien son grand mérite, il est permis de dire qu'incontestablement une des causes importantes de sa réussite fut qu'il avait pour le servir la politique qu'il fallait à ses finances, c'est-à-dire une politique qui inspirait confiance.

Cet apaisement intérieur se doublait d'ailleurs d'un apaisement extérieur. La veille de la promulgation de la Charte,

les Alliés avaient quitté Paris, la paix ayant été signée le 30 mai. Paix sans doute moins généreuse que ne l'avaient annoncé les Alliés et qu'ils le dirent par la suite, mais enfin paix rapide et qui n'entraînait pas après elle des charges trop lourdes. La France rentrait dans ses limites anciennes, conservant en outre Avignon et le Comtat, Montbéliard, la Savoie, Philippeville et Marienbourg, tout le pays au sud de la Queich. Seules des colonies nous furent enlevées par l'Angleterre. Les clauses financières étaient les suivantes :

a) Le gouvernement français s'engageait à faire liquider et à payer les sommes qu'il se trouverait devoir dans les pays étrangers en vertu de contrats, et des commissions spéciales devaient être nommées pour procéder à la vérification des réclamations présentées en vertu de cette clause.

b) Le gouvernement français renonçait à toutes les sommes versées par les sujets des pays cessant d'appartenir à la France, existant dans les caisses françaises.

c) Les dettes hypothéquées sur les pays cessant d'appartenir à la France restaient à la charge de ces pays et en conséquence, il devait être tenu compte à la France de celles de ces dettes qui avaient été converties en inscriptions au Grand Livre de la Dette publique de France.

d) Les sommes encore dues pour tous les travaux publics non terminés postérieurement au 31 décembre 1812 et exécutés dans les départements détachés de la France passaient à la charge des futurs possesseurs.

e) A partir du 1^{er} janvier 1814, le gouvernement français cessait d'être chargé du paiement de toute pension civile, militaire, ou ecclésiastique, solde de retraite et traitement de réforme, à tout individu non Français.

f) Enfin, clause extrêmement importante, aucune contribution de guerre, malgré les réclamations exagérées et haineuses de la Prusse, n'était exigée de la France.

En somme, c'était là un traité très avantageux et tel qu'on n'aurait pu l'espérer, car il n'entraînait aucune dépense grevant lourdement le budget et résultant soit d'une occupation militaire, soit d'une indemnité de guerre.

La paix étant ainsi assurée, et dans les esprits, et avec

l'étranger, le pays se voyait délivré des graves appréhensions qui l'avaient saisi aux jours troubles de mars ; il allait pouvoir se mettre à son travail de relèvement sans crainte, soit de dissensions civiles, soit d'exigences de l'ennemi.

C'était là une base ferme pour l'entreprise de Louis. Cette base, il l'avait encore consolidée, par quelques mesures propres à conserver ce qui existait déjà et dont la disparition eut pu compromettre l'avenir.

Débarrassé du souci concernant le crédit public, puisque les proclamations successives du roi avaient montré que le nouveau régime était bien décidé à ne pas saper ce crédit à la base, en reniant les engagements antérieurs, il s'occupa alors de maintenir dans leur intégralité les ressources existantes. Il savait que pour éteindre l'arriéré et payer les dettes anciennes qu'on reconnaissait, il faudrait de grosses recettes. Il se rendait compte aussi du danger des réformes fiscales, radicales et inconsidérées. Ce n'est pas en période de crise qu'il convient de modifier le système des impositions, l'expérience lui avait montré qu'un nouveau mode de perception est toujours long à asseoir et que le contribuable paie mieux des impôts anciens qu'il connaît que des impôts nouveaux.

« Sire, disait-il à Louis XVIII, on marche bien mieux avec de vieux souliers. » Elève de Smith, il savait que les qualités de l'impôt sont en outre la certitude, la commodité de perception, la facilité de paiement et la légèreté. Aussi voulait-il conserver les contributions existantes, telles qu'elles étaient, sauf à les améliorer sur quelques points. En particulier, il voulait sauver les « droits réunis », les contributions indirectes de toutes sortes dont les revenus étaient si importants, si faciles à percevoir et si susceptibles de s'accroître aisément à mesure que renaîtrait la prospérité publique.

Or, ces droits réunis étaient profondément impopulaires ; Napoléon les accusa même d'avoir détaché de lui le peuple français. D'autre part, le comte d'Artois et le duc de Berry, à leur rentrée en France, en avril, avaient fait d'imprudentes promesses à leur sujet, annonçant ouvertement leur suppression. Aussi, ces taxes cessaient-elles déjà d'être payées

par les contribuables et assista-t-on à une véritable insurrection contre elles, en particulier dans le midi royaliste. C'était donc au moins 85 millions qui risquaient d'être perdus pour le Trésor. Louis n'y pouvait consentir. Il tint bon avec énergie, et gagna sa cause, du moins en partie, puisque des ordonnances successives proclamèrent leur maintien. Maintien fait sous réserve, cependant, car Louis n'eut pas complètement raison de l'opposition qui lui était faite. Le décret du 27 avril promulgué par le comte d'Artois disait, en effet : « sans préjuger ce que le Roi notre frère pourrait apporter de modifications à la perception des droits réunis ». C'était laisser la porte ouverte à l'espoir d'une suppression. D'autre part le même décret apportait à ces droits des modifications importantes, adoucissantes et simplificatrices : suppression du décime de guerre, remaniement de l'exercice, faculté aux débitants de contracter des abonnements ; abaissement à 2 fr. 50 par hectolitre au lieu de 3 francs du droit de fabrication des bières, etc... Mais, du moins la suppression complète redoutée n'eut pas lieu, et Louis eut la satisfaction de voir Louis XVIII par une ordonnance du 7 mai, proclamer qu'en attendant une révision, ces impôts devaient être intégralement payés. L'essentiel était, en effet, qu'ils ne fussent pas abolis, car leur maintien permettrait, plus tard, lorsque les esprits seraient calmés, de les aménager convenablement.

Il conserva également les droits de douanes. Pourtant, il semble qu'il fut un partisan convaincu de la liberté commerciale, ainsi que l'a montré M. Calmon (1). De même, le comte de Saint-Cricq (2), ancien directeur des douanes, et qui de ce fait avait pu connaître parfaitement les idées de Louis à ce sujet, nous indique qu'il fut libre-échangiste, du moins en principe, car le même auteur nous explique, que Louis ne croyait pas l'industrie de la France assez avancée pour supporter sans danger la liberté commerciale absolue.

1. Comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques, t. XXXVII et t. LXXXVIII.

2. Eloge de Louis prononcé à la Chambre des pairs en 1838.

Mais au moment où il prend le pouvoir, il était trop préoccupé d'équilibrer le budget, pour renoncer à une ressource aussi importante que celle des douanes.

D'autre part, la chute du régime napoléonien avait entraîné une grave crise commerciale. La frontière brutalement ouverte par les armées ennemies n'arrêtait plus les marchandises étrangères qui envahissent la France. Or, de ces marchandises, les unes, les anglaises étaient jusque-là prohibées, les autres étaient soumises à des droits très élevés. C'est ainsi que les détenteurs de cotons, de laine, de sucre, et de café virent brusquement tomber à 3 et 4 francs le kilo des articles pour lesquels ils avaient payé des droits de 6 à 8 francs. De même l'importation de marchandises prohibées en droit ou en fait par la guerre maritime : fils et tissus, fers et fontes porta un coup très rude aux industriels. C'est alors que le filateur Richard Lenoir, qui possédait sept usines occupant 11.000 ouvriers, fit une faillite fameuse.

Louis avait l'esprit trop pratique, trop ouvert aux leçons des faits pour ne pas tenir compte de toutes ces considérations ; d'une part il fit maintenir les droits de douane, d'autre part, devant l'impossibilité de maintenir des droits qu'on ne pouvait faire payer, il établit un nouveau tarif qu'il jugea applicable en fait. Le 23 avril 1814, le comte d'Artois publia un décret établissant, à titre provisoire, une réduction importante des droits d'entrée sur les denrées coloniales.

Quant aux autres impôts, et en particulier aux impôts directs, Louis se posa en adversaire résolu de toute abolition ou diminution les concernant, et il exigea une ordonnance rétablissant les choses en leur état normal. Sur ce point il eut entière satisfaction, car l'ordonnance du 20 avril 1814 enjoignit à tous les contribuables de verser en huit paiements égaux, de mois en mois, à dater du 1^{er} avril 1814, deux tiers au moins des contributions de 1814, et cette ordonnance ne souleva aucune résistance.

Tels furent les premiers actes du baron Louis. Déjà on y voit se dégager les principes très simples qui le guidèrent par la suite et sur lesquels s'est fondé son programme financier :

a) Rétablissement de la confiance et du crédit public par une bonne politique, par un respect scrupuleux des engagements pris, par le paiement de toutes les dettes antérieures.

b) Aucune modification apportée au système fiscal, mais maintien des impôts existants, en particulier des impôts indirects.

c) Ordre partout, de façon à pouvoir établir des budgets clairs, aussi modérés que possible.

C'est à l'élaboration de ce budget qu'il va se consacrer à partir de juin 1814, époque où la session parlementaire est ouverte.

Il va pouvoir le faire en toute tranquillité car :

a) Le Trésor est regarni si bien qu'on peut payer les rentes et pensions à guichets ouverts ;

b) Le crédit est fondé, si bien que la rente à 45 en avril est remontée à 65 en juin ;

c) L'administration est remontée et réorganisée grâce à la paix intérieure ;

d) Le territoire est délivré, grâce à la paix extérieure.

C) LES BUDGETS ET L'ARRIÈRE

L'Empire avait bien établi un projet de budget pour 1814, budget en déficit, même sur le papier, puisqu'il prévoyait 1.176 millions de dépenses contre 853 millions de recettes, mais ce projet ne put jamais être réalisé et les événements en bouleversèrent complètement l'économie. La guerre avait enflé les dépenses d'une façon démesurée, alors que les recettes restaient bien au-dessous et le premier trimestre de 1814 entraîna à lui seul 331.275.000 francs de dépenses et seulement 77.072.000 francs de recettes, dont 33.740.000 de contributions directes, soit 254.203.000 francs de déficit.

Louis, avec son esprit ponctuel, méthodique et ordonné, avait hâte de remplacer cette ombre de budget, qui même

sans la guerre eût été un budget déséquilibré, et qui avait été établi pour la France démesurée de l'Empire, par un véritable bilan établi sur des données sûres.

C'est pourquoi, dès le mois de juin 1814, il apporta au Conseil royal le plan financier qu'il devait présenter aux Chambres le 22 juillet suivant.

L'exposé qu'il fit à cette occasion indiquait en termes très nets que le gouvernement royal entendait abandonner complètement les pratiques du gouvernement précédent en présentant un budget correct, établi pour un exercice entier, sans chevauchement des exercices les uns sur les autres. De plus, il interprétait hardiment et dans un sens très libéral la Charte constitutionnelle.

Celle-ci, comme nous l'avons vu, disait simplement qu'aucun impôt nouveau ne pouvait être établi ni perçu sans le consentement des deux Chambres et la sanction du Roi. On aurait donc pu déduire de ce texte que seul l'état des recettes devait être présenté à l'assentiment du pouvoir législatif, alors que l'établissement de celui des dépenses était laissé à l'entière liberté du gouvernement. Mais comprenant, sans doute, que le meilleur moyen d'obtenir les impôts demandés était de faire approuver en même temps le plan de l'emploi qu'on leur destinait, et d'autre part n'ayant pas à redouter un trop grand empiètement du Parlement en cette matière, en raison de la grande part d'initiative et d'autorité laissée au Roi par la Charte, Louis présenta un budget complet, portant à la fois sur les revenus à assurer au pouvoir exécutif et sur l'emploi qui devait être fait de ces revenus. « Nous allons, dit-il, à la Chambre, vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins, c'est-à-dire les sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun de nos départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent ; ensuite nous offrirons l'aperçu des voies et moyens propres à les balancer... Chaque Ministère est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. Ces fonds sont dans la proportion la plus rigoureuse possible avec les besoins dûment approfondis des services, et si des éclaircissements sont nécessaires, chaque Ministre sera empressé à vous les

procurer et à mettre sous vos yeux tous les éléments qui pourraient former votre opinion. » C'était donc reconnaître dès l'abord le principe de la spécialité et de l'examen détaillé des dépenses. Ce principe qui devait être développé plus tard par la loi du 25 mars 1817, établissant le vote des dépenses par ministère, était tout au moins contenu en germe dans les déclarations de Louis.

Le gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre des Finances, ayant ainsi démontré un souci d'ordre, de méthode et de loyauté, l'exposé abordait ensuite les deux questions qu'il était nécessaire de traiter pour aboutir à un assainissement des finances. Ces deux questions étaient :

1^o *L'établissement des budgets de 1814 et de 1815 ;*

2^o *La liquidation des arriérés de l'Empire.*

1^o *L'établissement des budgets de 1814 et de 1815.* — Le projet de budget de 1814 était très habilement établi. Il ramenait les dépenses prévues primitivement à 1 milliard 176.800.000 à 827.415.000. Les dépenses réelles du premier trimestre s'étaient, en effet, élevées à 331.275.000, celles du second à 188.000.000, et l'on pouvait présumer à peu près sûrement qu'elles iraient s'abaissant encore pour les deux trimestres suivants. On prévoyait, en conséquence, 172 millions pour le troisième trimestre, et 135 millions pour le quatrième.

Les dépenses étaient les suivantes pour les principaux ministères :

	Budget primitif de 1814.	Budget définitif.
Guerre.....	673.000.000	446 millions
Marine	143.300.000	70 —
Finances et Trésor.....	30.800.000	23 —
Intérieur	93.000.000	93 —
Dette	129.000.000	120 —
Pensions	28.300.000	

La dette publique pour les 86 départements restés français se décomposait ainsi :

dette constituée.....	63.607.637
dette viagère.....	14.330.000
pensions	20.370.000

soit au total 98 millions. Les 22 millions prévus en plus au budget étaient destinés à payer d'anciens arrérages restés en souffrance en 1813.

Quant aux recettes, Louis, désireux là encore de ne pas continuer les prévisions exagérées qui, d'après lui, étaient la caractéristique des budgets impériaux, n'en fixait le montant qu'à 520 millions.

foncière	229.575.000 (principal et centimes)
personnelle mobilière.....	23.383.000
portes et fenêtres	12.892.000
patentes	15.416.000

soit 291.266.000 francs pour les contributions directes, au lieu de 340.696.000 francs en 1813, en raison des cessions de territoire.

enrèglement, domaines et bois....	114.715.000 au lieu de 206
indirectes.....	86.500.000
loterie, postes, divers	27.519.000

Le budget présentait donc, en définitive, un déficit de 307 millions, dont la liquidation serait effectuée en même temps que celle de l'arriéré impérial, à juste titre d'ailleurs, puisqu'il provenait en grande partie de l'excédent des dépenses effectuées durant le premier trimestre 1814.

On voit que ce budget se présentait d'une façon claire, que la situation y était nettement exposée, qu'on ne cherchait pas à y établir des comptes fictifs et un équilibre fallacieux. « Cette fois, au moins, disait Talleyrand, les plus difficiles ne pourraient plus reprocher au budget d'atténuer les charges et d'exagérer les dépenses. »

Mais ce budget de 1814 était encore établi sur une base trop mouvante ; c'était un budget d'époque de crise. Celui de 1815, au contraire, pourrait, pensait Louis, être établi plus solidement et former comme un cadre aux budgets futurs avec la prospérité et l'ordre qui ne manqueraient de revenir avec l'effacement, devait-on croire, des suites de la guerre et de l'invasion.

Louis avait, en effet, présenté, en même temps que celui de 1814, l'état des dépenses et des recettes de 1815. Il estimait que cet état doit être approuvé avant le début de l'exercice, de façon à être mis en application en même temps que commence l'année, à laquelle il s'applique, pour éviter toute confusion, et tout risque de désordre. Or, la date de présentation du budget de 1814 était assez avancée pour qu'on put en profiter et demander également la discussion sur le budget de l'année suivante.

Le projet concernant 1815 était beaucoup plus encourageant que celui de 1814. Il ne prévoyait en effet que 618 millions de dépenses, dont 70.300.000 à employer pour le service de l'arriéré, et se répartissant comme suit entre les principaux postes :

Guerre.....	200 millions
Marine	51 —
Finances et Trésor	23 —
Intérieur.....	85 —
Dette	100 —
Liste civile et des princes	33 —

Quant aux recettes, elles étaient prévues comme devant être de 618 millions dont :

- 340 millions de contributions directes,
- 275,4 millions pour la foncière (principal et 60 centimes) ;
- 43,6 millions pour la personnelle mobilière (principal et 60 centimes).
- 14,2 millions pour les portes et fenêtres (principal et 10 centimes).
- 16,2 millions pour les patentes (principal et 5 centimes) (non-valeurs estimées, à 9 millions).
- 120 millions à provenir de l'enregistrement et du timbre.
- 130 millions à provenir des contributions indirectes.
- 28 millions de ressources diverses.

Les caractéristiques de ce budget étaient donc :

- 1° un équilibre assuré ;
- 2° une compression importante des dépenses publiques ;
- 3° une augmentation des ressources obtenue en grande partie par celle des contributions indirectes puisque les

impositions directes passaient de 291 millions à 340, et les impositions indirectes de 228 millions à 278.

2^o *La question de l'arriéré impérial.* — Cette question était la plus brûlante de toutes, car elle mettait en action toutes les passions politiques, et allait permettre à l'esprit de parti d'attaquer et souvent de calomnier le régime déchu.

D'où une tendance à exagérer les fautes commises par ce régime et à pousser trop au noir le tableau de la situation léguée par lui. Tendance, très préjudiciable au crédit public, car s'il est excellent de ne rien cacher, surtout à un moment aussi difficile que celui qu'on traversait alors, c'est une grosse maladresse et même une faute que de s'engager trop loin dans cette voie et surtout que de produire des erreurs ; ces erreurs, en effet, ne manquent pas d'être relevées et rectifiées et il résulte une certaine méfiance en face d'allégations démontrées aussi fausses et tendancieuses.

Or, dès le début, on s'engagea malheureusement dans cette voie en ce qui concerne les arriérés des budgets impériaux. Les pamphlétaires d'abord essayaient de montrer que l'administration financière de Napoléon n'avait été faite que de dissimulation, de banqueroutes, et même de pillages.

Mais ce qui est encore plus grave, des hommes politiques officiels firent de même. C'est ainsi que l'abbé de Montesquiou dans son rapport aux Chambres le 12 juillet, traça un tableau fort pessimiste de la situation léguée par l'Empire, accueillant, sans aucune critique, tout ce qu'on racontait à la charge de Napoléon, retenant, dit Mollien (1) seulement les chiffres les plus élevés quand on lui dénonçait quelque mauvais emploi des fonds publics sous l'Empire. Sur les renseignements que lui donna Bricogne, chef du Bureau central du Trésor, sous l'Empire, et dont la parole était fort suspecte en raison de l'intérêt qu'il avait à se faire pardonner les importantes fonctions dont l'avait chargé le gouvernement napoléonien, il chiffrà à 1.647 millions dans son rapport, l'arriéré impérial :

1. *Mmoires*, t. III, p. 400.

1 ^o Fonds spéciaux à divers départements détournés pour la guerre.....	53.580.000
2 ^o Prélèvements sur les Caisses de la couronne et du domaine extraordinaire	237.550.000
3 ^o Avances de la Caisse de service.....	162.014.000
4 ^o Fonds détournés de la Caisse d'amortissement....	275.825.000
5 ^o Capital de 17 millions de rentes créés.....	340.000.000
6 ^o Arriéré du ministère des Finances.....	77.500.000
7 ^o Arriéré des autres ministères.....	500.000.000

Or, même à premier examen, ces chiffres sont manifestement faux. C'est ainsi que :

a) Nous avons vu que le gouvernement impérial n'a émis aucune rente ; les 17 millions dont il est question ne sont donc que de simples remises destinées non pas à contracter de nouvelles dettes, mais à en éteindre d'anciennes.

b) Il n'y a rien de plus régulier que de voir employer pour les dépenses de la guerre des fonds disponibles dans d'autres ministères.

Il était, d'ailleurs, il faut le reconnaître, bien difficile, étant donnée la confusion des comptes, de déterminer exactement le montant de l'arriéré en question ; aussi les estimations ont-elles varié fort souvent. Mais les chiffres produits cette première année sont partialement exagérés. On peut accepter, semble-t-il, ceux qui furent donnés plus tard, le 9 janvier 1818 et qui sont de 504 millions, somme d'ailleurs assez élevée, pour l'époque, et qui pesait assez lourdement sur les finances sans qu'il eut été besoin de la grossir passionnément.

Quoi qu'il en soit, Louis n'échappa pas à la tendance qui vient d'être indiquée et dans l'exposé qu'il fit de la question devant les Chambres il s'est laissé certainement dominer par un autre sentiment que celui de la scrupuleuse soumission aux chiffres, sentiment qu'on est surpris de trouver chez un homme habituellement si peu passionné, et qui avait servi sous le régime dont il critiquait si âprement l'administration.

Son exposé, en effet, est une attaque fort violente de la politique financière de l'Empire et peut être résumé comme suit :

Si le système des finances de l'ancien gouvernement a une apparence d'ordre et d'exactitude, ce n'est là qu'une apparence. L'équilibre des recettes et des dépenses, tel qu'il était présenté dans les états du ministre des finances, était tout fictif, et le budget soit des dépenses, soit des recettes était altéré par une foule d'inexactitudes et même de faussetés :

a) les fonds dits spéciaux, plus de 100.000.000 par an, n'étaient pas compris dans le budget ;

b) beaucoup de dépenses extraordinaires n'étaient portées à aucun ministère ;

c) les dépenses de la guerre étaient calculées sur un effectif très inférieur à l'effectif réel, d'où insuffisance des crédits et formation d'un arriéré considérable ;

d) la plupart des produits présumés portés au budget étaient éventuels ou exagérés.

Or, le chef du gouvernement n'ignorait pas cela ; mais il espérait combler les déficits, soit par les contributions de guerre, soit par les fonds spéciaux, soit par les ressources des caisses d'amortissement et de service. Ainsi, presque tous les fonds qui n'étaient pas destinés aux dépenses de la guerre, y ont été employés et un arriéré considérable en est né :

- 1^o 53.580.000 fr. enlevés aux fonds spéciaux.
- 2^o 236.550.000 — enlevés aux caisses du domaine et de la couronne.
- 3^o 162.014.000 — prélevés sur la Caisse du Trésor et celle du Service
- 4^o 275.825.000 — détournés de la caisse d'amortissement.
- 5^o 77.500.000 — représentant l'arriéré dans les dépenses à la charge particulière du ministère des Finances.

Le total des anticipations ou « fonds détournés et dévorés à l'avance » était donc de 805.469.000 francs auquel il convient d'ajouter 500 millions représentant l'évaluation

des arriérés des divers ministères, en y comprenant 150 millions ordonnancés par ces ministères, dans les premiers mois de 1814 mais non acquittés par le Trésor, soit au total : 1.305.469.000 francs.

Sans doute, cet exposé présentait certaines critiques justifiées de pratiques repréhensibles du régime précédent, mais il contenait de telles exagérations que Louis lui-même les rectifia, peu après, reconnaissant que sur les sommes précédemment indiquées, 246 millions provenaient de cautionnements et de dépôts, 244 d'avances du Trésor, de la couronne et du domaine extraordinaire, que d'autres rectifications devaient être faites, si bien qu'il réduisait l'arriéré immédiatement exigible à 759 millions seulement, ce qui était, on le verra plus tard, encore trop élevé.

Restait à trouver les moyens de liquider cet arriéré. Il ne pouvait être question de le faire au moyen d'impôts, les sacrifices demandés aux contribuables étant déjà considérables. Certains proposaient de s'adresser à la rente. La dette publique, disaient-ils, est très modérée, 63.000.000 seulement de rente perpétuelle, représentant 1.200.000.000 en capital, alors que l'Angleterre, dont la situation financière était cependant très prospère, supportait sans fatigue une dette de 28 milliards en capital. Mais Louis faisait valoir, pour écarter ce système, deux considérations :

a) La première, était qu'accroître ainsi d'une façon aussi considérable la quantité des rentes en circulation ne pouvait avoir qu'une conséquence, peser sur les cours et les faire baisser, alors que la loyauté et l'intérêt du crédit public exigeaient un relèvement de ces cours ;

b) La seconde, était que la rente étant alors au cours de 65 francs, ou bien, on donnerait aux créanciers de l'arriéré de la rente au pair, c'est-à-dire qu'on leur ferait subir une perte effective de 35 %, ce qui ne pouvait s'appeler que faire banqueroute et il lui était impossible de souscrire à un tel moyen, qui, étant un véritable manquement de l'Etat à ses engagements, ferait sombrer la confiance ; ou bien l'Etat donnerait 5 francs de rentes pour 65 francs de créances, c'est-à-dire qu'il prêterait en perpétuel à 8 % ; c'était là vraiment

trop engager l'avenir et risquer de faire perdre au Trésor 35 % si un jour les rentes étaient rachetées ou remboursées au pair.

Il fallait donc trouver autre chose. Il démontra alors que le seul moyen était que l'Etat vendit ou engageât ce qui lui appartenait réellement, ce qui présentait une valeur certaine pour faire appel au crédit sans crainte d'échouer. Cette idée reviendra toujours dans tous ses projets chaque fois que la situation sera embarrassée et qu'il verra qu'on se trouve dans l'obligation de recourir au crédit. Il pensait, en effet, que l'Etat doit se servir de son propre patrimoine avant d'utiliser celui de ses sujets, et que c'est encore là pour lui le meilleur moyen d'affermir la confiance.

Or, l'Etat possédait 1.400.000 hectares de bois, d'une valeur d'au moins 1.400.000.000 de francs ; c'est-à-dire que la vente de la moitié de ces bois permettrait de rembourser tout l'arriéré. Mais une telle vente massive, et il fallait qu'elle le fût, si l'on voulait se procurer rapidement l'argent nécessaire, aurait risqué d'amener une dépréciation et un mauvais rendement, car les capitaux n'étaient ni hardis, ni abondants.

Ce fut donc un système mixte qu'il proposa ; l'émission des bons royaux ayant parfaitement réussi, il proposa en conséquence de créer une sorte de valeurs exclusivement destinées à acquitter les arriérés, sous la forme d'obligations du Trésor royal à échéance très courte de trois ans, dénommées « reconnaissance de liquidation », remises aux créanciers de l'arriéré et rapportant un intérêt, ou plutôt, afin d'éviter de paraître accorder un intérêt supérieur au taux nominal des rentes on leur accordait une indemnité de 8 %. Louis avait tenu avant tout à ce taux pour que les créanciers retirassent de ces obligations exactement le même avantage que les acheteurs de rentes 5 % dont le cours était comme on l'a vu, de 65 francs. Il s'agissait, en somme, d'un simple opération de trésorerie qui n'affectait aucunement le marché des fonds publics.

En contre-partie de ces obligations, pour les garantir et pour les rembourser, il demandait la vente :

1^o de 300.000 hectares de forêts de l'Etat ;

2^o des biens communaux restant à vendre en vertu de la loi de 1813,

vente dont le produit serait affecté spécialement à cette garantie et à ce remboursement, et qui avait en outre l'avantage de rassurer pleinement les acquéreurs de biens nationaux, car les forêts en question provenaient en grande partie des domaines du clergé.

Il leur affectait également comme gage l'excédent du budget de 1815, soit 70 millions.

Enfin, Louis terminait son exposé par des considérations sur l'amortissement de la dette publique. Il était persuadé, en effet, qu'un des meilleurs moyens d'assurer le crédit public est d'éteindre la dette ancienne, de façon que la charge de l'Etat paraissant toujours supportable, les prêteurs n'aient aucune crainte. Il demanda donc aux Chambres de penser à constituer, dès que les circonstances le permettraient, les moyens nécessaires à éteindre une partie de la dette, ainsi que cela était pratiqué en Angleterre. On voit ici poindre l'admiration pour le système du D^r Price (1), à laquelle il avait été gagné lorsqu'il habitait l'Angleterre, admiration qu'il exprimera plus clairement dans la brochure intitulée : *Opinion d'un créancier de l'Etat* (2), publiée

1. *Opinion d'un créancier de l'Etat*, p. 34.

2. M. Jèze a décrit ainsi ce système :

« On mettra de côté chaque année une certaine somme pour l'amortissement de la dette. Au lieu d'employer cette somme à l'annulation de certains titres on achètera des fonds publics sur le marché, au cours du jour. On fera ainsi un placement de l'annuité d'amortissement ; les intérêts des titres ainsi rachetés et conservés seront employés à acheter d'autres titres. On recommencera, l'année suivante, l'opération, et ainsi de suite. On formera, par ce moyen, un fonds qui grossira par le jeu des intérêts composés. Au bout d'un certain temps, en continuant l'opération, on arrivera à absorber la dette publique tout entière, si considérable soit-elle.

« Etant donné la progression géométrique qui se trouve dans l'opération de placement à intérêts composés, il importe peu que les annuités d'amortissement soient faibles. Avec le temps il n'y a pas de dette publique qui ne puisse être amortie grâce à ce mécanisme. »

Politica n^o 50, sous la signature de Pollux, démontre ainsi le sophisme du raisonnement du D^r Price :

« Sa formule toute théorique, ne tient pas compte des variations

non pas sous son nom, mais sous ses ordres et dans laquelle il est dit : « L'amortissement compris à la façon de Price, attaque avec toute la puissance d'une progression géométrique croissante une progression arithmétique décroissante. » « Ces principes et ces résultats étant fondés sur la nature des choses, sont comme ceux des sciences exactes applicables dans tous les lieux, dans tous les temps, ils n'attendent, pour produire leurs étonnants et salutaires effets, qu'une tête hardie pour les proposer et une main habile qui sache les mettre en œuvre. » Cette opinion aussi flatteuse sur l'efficacité d'un système utopique peut surprendre chez un homme tel que Louis, qui possédait un si grand sang-froid et un esprit si fortement critique. On peut croire qu'il ne s'agit là que d'une passion toute théorique, et dont l'expression dans une brochure de propagande était destinée à frapper les imaginations et à incliner l'opinion publique vers cet amortissement auquel elle avait été si peu habituée jusque-là. Car il ne semble pas que Louis ait jamais fondé de plans sur ce système Price trop propre à décevoir.

Il faut en retenir seulement sa ferme volonté d'amortir, volonté qui s'exprima encore par le fait, que, lui si ennemi de la spécialité en matière budgétaire, jugea nécessaire dans son exposé d'oublier cette hostilité, en proposant, pour augmenter encore les garanties données aux prêteurs, que l'on affectât, dès qu'on le pourrait, certains produits, certaines ressources bien déterminées à l'extinction de la dette. Il ne parlait pas encore de la création d'une Caisse d'amortissement destinée à remplacer celle de l'Empire, qui s'était discréditée en effectuant des opérations différentes de celles qui lui étaient assignées, mais on peut croire qu'il pensait

dans le temps du taux de l'intérêt, du marché des capitaux, ni de la valeur de la monnaie, tous éléments qui contrariaient le maintien rigoureux des conditions nécessaires à l'application du principe. D'ailleurs, il est établi que le mécanisme de l'intérêt composé ne saurait produire d'autres résultats que ceux du remboursement par annuités constantes. De plus, l'obligation impliquée par le système de ne jamais interrompre les remboursements, même en période de déficit, contrebalance les effets favorables si l'on doit, en même temps, emprunter d'autre part pour combler les insuffisances budgétaires. »

à l'organisation d'une telle caisse que devait réaliser un de ses successeurs.

Tel était le fameux plan financier du baron Louis. Depuis bien longtemps, la France n'avait pas entendu, en finances, des paroles aussi sensées que celles qui venaient d'être prononcées ; depuis bien longtemps, on ne lui avait pas présentée des propositions aussi claires, aussi nettes, aussi raisonnables. On voit que ce plan ne promet pas d'accomplir des « miracles » et n'a aucune prétention de technique compliquée. Il repose sur des idées toutes simples, de bon sens, mais dont l'excellence avait été éprouvée par l'étude et l'expérience de celui qui les énonçait.

Ces idées on peut les résumer ainsi :

1^o D'abord rétablir la *confiance*, ranimer le *crédit*, en disant toute la vérité sur la situation, en ne cachant rien, en établissant des comptes clairs, précis, définitifs, en respectant tous les engagements antérieurs, en rassurant l'opinion publique.

2^o Puis, réduire les dépenses au minimum, amorcer les *économies*.

3^o Ensuite, établir un système d'impôts souples, faciles à percevoir, bien connus du public, et pour cela garder le système existant pendant la période de crise, maintenir la diversité des contributions, conserver et même étendre les contributions indirectes.

4^o Enfin, ne pas demander, pour les dépenses extraordinaires, et en particulier, pour l'extinction de dettes anciennes de Trésorerie, des sacrifices exorbitants au contribuable alors que l'Etat possède un patrimoine propre, apte à remplir ce rôle, et se servir à cet effet de ce patrimoine d'Etat.

Malgré toutes ces qualités, qui auraient dû, semble-t-il, le recommander, dans l'ensemble tout au moins, à l'approbation générale, ce plan budgétaire et financier fut un de ceux qui donnèrent le plus lieu à des polémiques sans fin.

D'abord, en dehors du Parlement, il suscita la publication de nombreuses brochures, dont 20 l'attaquèrent et 6 le défendirent. La plus importante des publications hostiles est sans contredit celle qui fut intitulée : *Observations d'un anonyme* et

dont l'auteur était Gaudin. L'ancien ministre de l'Empire avait, en effet, été touché au vif par la critique acerbe des finances napoléoniennes que Louis faisait dans son exposé. Gaudin s'attaqua surtout au calcul que Louis faisait de l'arriéré. Sa tâche sur ce dernier point était aisée, car certaines erreurs étaient manifestes. Mais sur la politique financière napoléonienne, peut-être Gaudin exagère-t-il lui-même en disant que jusqu'en 1812 tous les budgets impériaux furent à peu près en équilibre et que seuls les revers militaires de l'Empire ont détruit cet équilibre, et en passant sous silence le désordre réel de la Trésorerie et les emprunts occultes dont il a été parlé plus haut. Louis d'ailleurs fit répondre à la brochure de Gaudin par la publication de l'*« Opinion d'un créancier de l'Etat sur le budget présenté le 22 juillet 1814 »* faite par Bricogne, son porte-parole en l'occurrence. Le créancier supposé félicitait vivement le ministre actuel d'abandonner « le système de dissimulation et de banqueroute constamment suivi depuis vingt-cinq ans » et attaquait avec une nouvelle violence la politique financière de Napoléon. La même brochure répondait également à un écrit du publiciste Ganilh qui discutait le plan financier de Louis et en particulier le système d'amortissement de l'arriéré par les obligations royales. Ganilh reprochait surtout au budget de 1814 de donner une force nouvelle à l'agiotage, par l'émission de ces obligations. Reproche faiblement motivé quoi qu'on put y trouver, peut-être, quelque fondement, car le ministre était capable d'agir sur le cours de ces obligations en en activant, en en ralentissant ou même en en cessant le rachat.

Mais les polémiques les plus vives eurent lieu au Parlement où 22 discours furent prononcés contre le plan, et 16 pour.

Il est évident que, dans ce plan, bien des choses devaient heurter les idées des ultra-royalistes :

a) L'aliénation des forêts qui, comme nous l'avons dit, étaient en grande partie d'anciens biens ecclésiastiques, résolvait dans un sens favorable aux acquéreurs la question des biens nationaux et prouvait que l'intention ferme du

gouvernement était de ne pas revenir sur les ventes faites depuis 1789, ruinant ainsi tous les espoirs des émigrés de recouvrer leurs biens.

b) Dans leur haine aveugle de tout ce qui touchait au gouvernement de Napoléon, les ultras jugeaient que le remboursement par le système des obligations royales était une générosité que ne méritaient pas les créanciers de l'« usurpateur ».

Aussi le projet de Louis trouva-t-il en face de lui une très forte opposition, au cours de la discussion parlementaire qui dura du 29 août au 23 septembre 1814. Tous les points en furent combattus avec âpreté.

On critiqua l'idée de l'aliénation des forêts. Elle privait l'Etat d'une richesse immobilière immense et qu'il était préférable de garder au cas où plus tard des besoins urgents se présenteraient. Elle se ferait, d'autre part, dans des conditions désastreuses en raison des conditions économiques peu favorables.

Mais c'est surtout le système des obligations à 8 % qui subit les plus fortes attaques. Pourquoi, disait-on, favoriser ainsi les créanciers de l'arriéré en leur accordant un intérêt si élevé, en fixant un terme si rapproché au remboursement alors que les porteurs de rentes sont abandonnés aux secousses de la spéculation, et qu'on risque de faire baisser les cours de leurs rentes en attirant sur un nouveau titre les capitaux disponibles ?

En outre, il convient de remarquer que le parti ultra était composé en majeure partie de gros propriétaires fonciers, pour qui la seule richesse comptant vraiment et seule digne d'être protégée, était la propriété immobilière. Aux yeux de ces hommes, la fortune mobilière était quelque peu indigne et méprisable, et ils n'avaient, de par leur formation, aucune idée de l'importance du crédit et des conditions nécessaires à sa formation ? Aussi les attaques se multipliaient-elles serrées et énergiques, contre les préoccupations « créditistes » comme on disait, du ministre.

Toutes ces critiques peuvent se résumer dans la phrase suivante, prononcée par un des opposants : « Nous deman-

dons si ce crédit tout puissant méritait et exigeait les affligeants sacrifices qu'on imposait à la France pour le conquérir. Lorsque nous remarquons, d'une part, la prodigalité du Trésor envers quelques centaines de créanciers riches, entrepreneurs de fournitures, et de l'autre des rigueurs envers des milliers de contribuables déjà appauvris par les ravages de la guerre, notre humanité n'est pas moins révoltée que notre raison de cette étrange manière d'administrer... Mais il fallait à tout prix construire au dieu Crédit un temple immense, au milieu duquel devait s'élever, en or massif, une statue colossale. »

Cependant, cette opposition, toute violente qu'elle fut, n'était, dans les Chambres de 1814, et en particulier dans le corps législatif, qu'une minorité, car les ultra-royalistes y étaient peu nombreux. On y comptait, au contraire, beaucoup d'anciens suivants de l'Empire qui, s'ils avaient lâché complètement et renié le maître au moment des revers, ne pouvaient avoir contre lui la haine de l'extrême droite ni désavouer absolument son administration.

Aussi Louis put-il aisément persuader les députés de la nécessité qu'il y avait à reconnaître les dettes du gouvernement antérieur. Ce fut pour lui une occasion nouvelle de développer ses idées sur le crédit et de montrer qu'un Etat se ruine lui-même en abusant de sa puissance à l'égard de ses créanciers ; renier les dettes, en retarder même le paiement, ne pourrait avoir comme conséquence que la méfiance du public, donc l'obligation de ne pouvoir emprunter que difficilement et à des taux exagérés, ou de traiter avec des financiers d'une honnêteté sujette à caution.

Quant à la vente de bois, si critiquée, elle ne devait porter que sur les parcelles d'un rendement médiocre entre les mains de l'Etat, non par leur valeur intrinsèque, mais parce qu'isolées, peu étendues, elles se prêtaient difficilement à la surveillance effective de l'administration des forêts, alors que remises à l'exploitation privée elles seraient d'un rendement bien supérieur, dans l'intérêt de la nation entière.

L'intérêt de 8 % lui-même n'était pas institué, disait-il, tant dans l'intérêt des porteurs de créance que dans celui

de l'Etat, car, ou bien l'on remettait à ces créanciers des bons à 5 % au pair, et c'était une banqueroute déguisée, qui détruisait la confiance, ou bien l'on remettait des obligations 5 % mais au cours, pour éviter cette conséquence, et c'était l'avenir très lourdement grevé.

Le ministre fut d'ailleurs aidé fortement dans cette œuvre de persuasion par la lecture du rapport de M. Delhorme que M. Marion qualifie, à juste titre, de « belle page d'histoire financière » et qui, approuvant complètement les propositions et les conclusions du ministre, montrait lumineusement la nécessité d'abandonner certaines pratiques antérieurement suivies pour adopter une politique nouvelle dont il indiquait aussi le principe : « Le système de finances d'un gouvernement sage et régulier doit être fondé sur la loyauté et la justice la plus rigoureuse. Jamais la nation ne sentit plus vivement le besoin de voir le gouvernement fonder ses maximes sur les bases sacrées de la probité. »

Le corps législatif ayant enfin adopté le plan de Louis, la Chambre des Pairs fut facilement convaincue de la nécessité qu'il y avait à l'accepter.

Ainsi fut votée la loi du 23 septembre 1814, qui n'était autre que ce plan. « Loi extrêmement importante, capitale même, car elle fonde enfin les finances sur des principes de loyauté absolue qu'il était nécessaire de proclamer dans ce pays avec toute la force, on pourrait dire, avec toute l'intransigeance qu'y mit le ministre (1). »

Plus que jamais, à cette époque critique, il fallait montrer que le gouvernement était bien décidé à agir avec une honnêteté, une sincérité, une franchise absolument complètes ; la chose la plus nécessaire, pour que rentrassent les impôts, pour que fussent possibles les emprunts ultérieurs en perspective, était la confiance. Et cette confiance ne pouvait s'obtenir que si l'on se montrait bien décidé à n'exercer aucune vengeance, aucune représaille, en un mot en la matière qui nous occupe, à ne renier aucun des engagements des prédecesseurs. Dans l'état d'inquiétude où se trouvaient encore

1. Marion, *op. cit.*, t. IV, p. 386.

les esprits après vingt-cinq ans de bouleversements, de révolution, de guerre, la moindre défaillance eût pu être fatale et compromettre tout l'avenir. Cette défaillance, on sut l'éviter. Il faut en savoir gré à Louis, mais aussi au Roi qui, durant toute cette discussion, le soutint de sa haute autorité, sachant résister à ses imprudents amis.

Peut-être est-il possible d'adresser quelques critiques à ce texte, de trouver qu'en effet le taux de 8% était trop avantageux, le cours de 60 sur lequel étaient basés les calculs étant déjà dépassé au moment de la discussion et l'obligation à laquelle cet intérêt était alloué étant remboursable intégralement dans un court délai.

Mais, comme dit l'*Opinion d'un créancier de l'Etat sur le budget de 1814* « il fallait qu'après vingt-cinq ans d'infidélités le budget respirât dans toutes ses parties non pas seulement le désir, mais le besoin de payer », quelques exagérations dussent-elles être commises, quelques sacrifices supplémentaires dussent-ils être consentis.

Ce besoin, la loi du 23 septembre 1814 le respirait. Ce n'est pas par sa technique qu'elle est surtout importante, puisqu'en fait elle ne fut jamais intégralement appliquée, c'est surtout par les principes qui l'inspiraient et qui ont été résumés plus haut lorsque nous avons étudié le plan de Louis, par le sentiment qu'elle donna au pays d'être enfin assuré d'une gestion financière probe, franche, par la confiance et l'apaisement qu'elle fit naître dans les esprits.

Les résultats ne tardèrent pas à s'en faire sentir, et sitôt après la promulgation, le cours de la rente monta à 78. Les rentrées du Trésor, malgré les difficultés du temps, s'accrurent et dépassèrent même les prévisions; le contribuable reprit ses habitudes de soumission et de régularité qu'il avait contractées sous l'Empire. Si bien que lorsque le budget de 1814 fut définitivement apuré en 1817, on s'aperçut qu'il s'établissait ainsi :

613.394.422 fr. en dépenses au lieu des 827 prévus.

572.293.583 fr. en recettes au lieu des 520 prévus,

laissant un déficit de 44.100.839 francs au lieu de celui de 307 millions qu'on escomptait.

Quant aux émissions d'obligations 8 %, elles furent peu importantes ; vers le milieu de mars 1815, il n'avait été encore émis que pour 39 millions environ, et pour en maintenir le cours, on en avait racheté en numéraire pour plus de 22 millions, à leur valeur nominale, tant à Paris qu'en province. Les premières qui furent émises avaient en effet perdu 20 % et les cours ne se relevèrent qu'après les achats opérés pour le compte du Trésor. Les créanciers payés avec ces obligations se hâtèrent de les négocier. L'intérêt même de 8 % n'était donc pas parvenu à maintenir aux nouveaux titres leur valeur au pair. Le public se défiait incontestablement de ces nouvelles valeurs. Sans doute se rendait-il compte de l'exagération des avantages qui lui étaient offerts, et pensait-il que les dispositions prises ne pouvaient être que de courte durée. Il est vrai que certaines manifestations regrettables des ultras, comme la campagne des émigrés pour la restitution intégrale de leurs biens, le rapport du comte Ferrand qui présentait une mesure toute simple et toute loyale, celle de la remise des biens nationaux, y compris les bois et forêts qu'en avaient exceptés le sénatus-consulte d'amnistie du 6 floréal an X, aux émigrés rentrés, comme le simple commencement d'une politique de réaction absolue et d'effacement complet du passé récent, ne contribuaient pas peu, malgré la modération où s'efforçaient de se maintenir le gouvernement et le Roi, à faire naître cette idée.

Après le vote des budgets, Louis continua à travailler activement pour procurer à l'Etat les ressources nécessaires et à veiller à l'exacte perception de l'impôt.

Le 8 décembre 1814, une loi codifia tous les règlements antérieurs relatifs aux droits réunis, consacrant définitivement les modifications adoucissantes accordées par le décret du 27 avril.

Le 17 décembre, une loi fixait à 3 centimes par kilo l'impôt sur le sel, au lieu de 4 centimes d'après la loi du 11 novembre 1813, mais au lieu de 2 comme antérieurement.

Le 24 décembre, enfin, une autre loi maintenait définitivement le monopole des tabacs.

En somme, lorsqu'au mois de mars 1815 éclata le coup de tonnerre du débarquement de Napoléon qui allait tout remettre en question, la situation financière se présentait sous le jour le plus favorable.

La confiance régnait et le crédit public, si l'on en excepte la question particulière des obligations à 8 % était définitivement fondée, la rente étant à 80.

Les budgets étaient bien établis régulièrement et clairement et tout faisait prévoir que leur équilibre serait assuré.

L'ordre était rétabli dans l'administration.

Les contributions étaient ponctuellement payées et leur rendement dépassait les prévisions.

Les dépenses avaient pu être réduites.

Le Trésor possédait une encaisse disponible de 48 millions 412.983 francs dont 28 en numéraire.

D) LES CENT-JOURS.

Cette prospérité financière allait être complètement détruite par le retour de Napoléon, le rétablissement de l'Empire, le trouble que ces événements jetèrent dans le pays et principalement par la guerre avec l'Europe qui en était la conséquence inéluctable.

Le cours de la rente le montre bien clairement : de 80 le 20 mars, il tombe à 66,25 au début d'avril ; à 58,50 au 14 avril lorsque le rapport de Caulaincourt publié au *Moniteur* ne laissa aucun doute sur l'imminence des hostilités, puis à 54 au début de la campagne.

Le crédit public était donc fortement atteint. Pourtant jamais Napoléon n'en aurait eu tant besoin pour soutenir les frais de la lutte qui s'engageait. Il lui était impossible, en effet, de recourir à l'augmentation des impôts pour financer ses dépenses de guerre, sans risquer de mécontenter gravement l'opinion. Il ne pouvait pas non plus réduire certaines dépenses civiles pour en consacrer les crédits à l'entretien de ses troupes, sans risquer de désorganiser l'administration ou de créer du chômage, comme pour les dépenses de travaux publics.

Bien au contraire, pour accroître encore sa popularité, il dut sacrifier certaines ressources, en diminuant encore les droits réunis par la suppression du droit de circulation sur les boissons et du droit de consommation sur l'eau-de-vie.

Il ne lui restait plus donc que le moyen qu'il avait si souvent employé autrefois : celui des expédients. Mollien qui, avec Gaudin, avait remplacé Louis, ce dernier ayant suivi Louis XVIII à Gand, s'employa à nouveau dans ce but, par des avances de la Banque de France, des décrets activant la vente des biens communaux et des bois de l'Etat, des souscriptions d'obligations par les receveurs généraux, quelques dons volontaires, quelques abandons de traitements, et surtout par l'aliénation de rentes appartenant à la Caisse d'amortissement.

Mais ces moyens de fortune étaient insuffisants, on dut, en juin, songer à l'emprunt, et le rapport lu à la Chambre des représentants le 19, envisageait un emprunt national égal au principal de la taxe de chaque contribuable à la foncière et à la mobilière, payable par 1/8 et par mois à partir du 1^{er} juillet, remboursable sur le produit des ventes de bois. On pourrait y ajouter une augmentation de 1/5 sur les cautionnements et une retenue de 1/20 à 1/10 sur les traitements.

Ces mesures, dont la réalisation pratique eût sans doute été difficile, n'eurent pas le temps d'être mises en application. Car peu de jours après c'est la chute de l'Empire, c'est l'abdication.

Mais c'est aussi tout ce qui avait été sagement prévu et réglé par le budget de 1815 évanoui, c'est le Trésor absolument vide, c'est tout l'œuvre de Louis à remonter, avec des difficultés nouvelles et formidables.

CHAPITRE III

La seconde Restauration La libération du Territoire. Corvetto

A. — LA SITUATION APRÈS LES CENT-JOURS

Lorsque Louis XVIII reprit possession de son trône, après sa rentrée à Paris, le 8 juillet 1815, il trouvait une situation bien différente de celle qu'il avait laissée trois mois plus tôt, bien différente même de celle qui existait au 1^{er} avril 1814, tant au point de vue politique qu'au point de vue financier.

En 1814, le sentiment dominant était la lassitude des guerres interminables dont le pays souffrait depuis vingt-cinq ans ; le retour des Bourbons semblait répondre à tous les intérêts, car il paraissait être le gage d'une pacification générale dont le pays avait le plus ardent désir. Comme le dit M. de la Gorce, « les commerçants se réjouissaient de l'abolition du blocus continental ; les gens des ports ne se sentaient pas d'aise à la pensée de la mer libre ; au fond de leurs demeures, les bourgeois rendaient grâce à Dieu de ce que leurs fils avaient échappé à la faveur funeste des brevets de garde d'honneur. Et quant au peuple des campagnes, courbé depuis plusieurs années sous l'intolérable fardeau de la conscription et maintenu de force en une soumission toute chargée de révoltes, il lui suffisait, pour être conquis, de lire l'avis que le Gouvernement avait publié et qui était ainsi conçu : Les conscrits actuellement rassemblés sont libres de retourner chez eux et ceux qui n'ont pas encore été enlevés de leur domicile sont autorisés à y rester (1) ».

1. De la Gorce, *Louis XVIII*, p. 54.

Ce sentiment était tellement unanime que sauf de rares exceptions, on n'assista pas alors à un déchainement de passions, de représailles, de vengeances, qu'aucune prescription ne vint troubler la besogne d'apaisement et qu'au bout d'un certain temps une sorte d'amnistie d'une part, d'oubli d'autre part se fit tout naturellement pour un travail commun de reconstruction.

Cette reconstruction, malgré la tâche immense qui s'offrait, on pouvait en voir le terme prochain, car une paix rapide était signée, qui n'entraînait aucune occupation étrangère, aucune rançon, aucune contribution de guerre proprement dite.

En 1815, au contraire, c'est en pleine crise intérieure et extérieure que le gouvernement royal reprend possession du pouvoir. L'apaisement n'est nulle part ; la paix n'est proche ni entre les Français eux-mêmes, ni avec l'étranger.

Aucun traité, aucun préliminaire, aucun armistice même, une simple suspension d'armes, conclue le 4 juillet, avec comme condition que l'armée se retirera au delà de la Loire. La France se sent à la merci complète des alliés, et se rend compte qu'exaspérés par cette nouvelle guerre qu'ils ont dû entreprendre pour abattre Napoléon, ils ne feront pas montre cette fois-ci de la même modération que l'année précédente ; 1.250.000 soldats étrangers campent et vivent sur notre sol, le dévastant, subsistant aux dépens de la population.

En face de ce péril extérieur, il y a celui de la guerre civile. Les esprits sont partout exaltés, les passions sont à leur comble. L'armée, profondément humiliée, est atteinte par des licenciements et une foule de militaires sans solde ainsi répandus dans le pays, ne peuvent que semer la haine contre les Bourbons ; les partisans de la Révolution et du régime déchu appréhendent le retour de ces derniers ; les royalistes imputent le retour de l'« usurpateur » aux faiblesses qu'on a montrées à l'égard des jacobins et des bonapartistes et réclament des représailles. Aussi, malgré les déclarations conciliantes de Cambrai, voit-on dans certaines provinces, dans le midi en particulier, les deux camps se heurter violemment. Puis viendront les prescriptions, les exécutions, le sang répandu.

En finance, la situation n'est pas meilleure. Tout ce que Louis avait sagement prévu et réglé pour le budget de 1815 était évanoui et l'équilibre escompté détruit. L'impôt direct était nul car il avait été absorbé durant les Cent-jours ou par les indemnités pécuniaires réclamées par l'envahisseur. Les impôts indirects, plus impopulaires que jamais, étaient paralysés dans leur perception. Le Trésor était vide, l'arriéré s'était accru de 130 millions, la rente à moins de 50 avant Waterloo, était à peine remontée de 2 points après l'annonce de la défaite, de 4 points après l'abdication de l'Empereur, alors que Louis l'avait laissée à presque 80.

C'était donc une œuvre nouvelle à faire, avec des charges accrues, avec de nouvelles dettes en perspective, au milieu de l'inquiétude et des troubles.

B. — LE BARON LOUIS ET LA CONTRIBUTION EXTRAORDINAIRE DE 100 MILLIONS

Le Baron Louis, qui avait suivi Louis XVIII à Gand, fut encore chargé de cette œuvre. Le ministère des Finances lui fut, en effet, confié dans le premier ministère de la Seconde Restauration, le fameux ministère Talleyrand-Fouché. La confusion était à son comble en raison du véritable pillage auquel les armées étrangères soumettaient le pays.

Le premier soin de Louis fut de faire cesser cette confusion. Afin qu'on put évaluer les dépenses, il fit décréter d'abord que la solde et l'entretien des troupes ennemies seraient à l'avenir à la charge du Gouvernement français. Cette décision du 15 juillet, qui peut paraître effroyablement accablante, était pourtant une diminution apportée aux misères. En effet, elle devait mettre fin à ce que M. Marion appelle le « feu croisé des réquisitions et contributions que chaque corps allié se permettait avec un complet arbitraire ». Sans doute cet arbitraire ne cessa-t-il pas immédiatement, et la convention conclue avec les alliés à la date indiquée n'empêcha-t-elle pas tous les abus. Du moins, ceux-ci se firent moins capricieux, et l'on put y voir un peu plus clair.

Il fallait également se procurer des ressources immédiates.

Sans doute avait-on décrété le 29 juillet que les changements apportés par l'acte du 8 avril 1815 à la perception des droits réunis étaient maintenus. Mais il n'y avait pas là possibilité d'un revenu utilisable sans délai; tout au plus, et cela est cependant important, sauvegardait-on l'avenir en déclarant ainsi que les contributions indirectes si décriées, subsistaient.

On dut recourir à une contribution extraordinaire; comme le dit le préambule de l'ordonnance instituant cette contribution, « les circonstances étaient telles qu'on n'avait pas le choix des moyens ». « Nous avons dû, continuait ce préambule, nous arrêter à celui qui nous a paru présenter le moins d'inconvénients et être le plus propre à soulager ceux de nos sujets qui ont le plus souffert, en appelant à partager leurs charges ceux sur lesquels les réquisitions ont moins porté. Nous nous sommes déterminés à établir provisoirement une contribution extraordinaire, répartie sur les divers départements en proportion de leurs ressources, espérant que quelque pesants que soient ces sacrifices, ils le seront moins que le maintien d'un régime sans calculs et sans règles. Pleins de confiance dans le patriotisme des principaux négociants, propriétaires et capitalistes, nous désirons les associer à notre sollicitude, pour le soulagement de leurs compatriotes ruinés par les événements sans prétendre pourtant que les sommes qu'ils paieront au delà de leur part contributive restent définitivement à leur charge et ne considérant ces excédents que comme des prêts faits pour donner à la perception extraordinaire une accélération proportionnée à l'urgence des besoins. »

C'était donc bien d'une contribution qu'il s'agissait, extraordinaire sans doute en ce sens que la répartition entre les départements était faite non pas en vertu de rôles sérieusement étudiés, mais seulement d'après une estimation hâtive, mais d'une contribution et non d'un prêt, seule la part dépassant ce qu'une répartition plus juste et moins rapide aurait exigé de chaque contribuable pouvant venir en remboursement.

En conséquence, une somme de cent millions fut levée comme réquisition de guerre, dit l'article 1^{er}, et répartie

entre les départements, en tenant compte de la situation de chacun d'eux et en particulier des charges et des dommages supportés par suite de l'invasion. Aussi demandait-on par exemple 5.330.000 francs à la Gironde, 5.350.000 francs à la Loire-Inférieure, 70.000 seulement à l'Aube.

La charge extraordinaire, disait l'article 5, était supportée provisoirement par les principaux capitalistes, patentables et propriétaires de chaque département, et pour déterminer la somme à fournir pour chacun des imposés un comité était formé près de chaque préfet et sous-préfet, et composé de maires, de membres des conseils généraux, du conseil de préfecture, de notables et de hauts fonctionnaires des finances.

Les états devaient être dressés dans les dix jours et les sommes assignées acquittées par quart, du 15 septembre au 15 novembre au moyen de traites établies par les receveurs généraux et particuliers.

Malgré le désordre et l'arbitraire inévitables qui présidèrent à la levée de cette contribution, elle eut plus de succès que l'on n'en pouvait espérer et que n'en ont ordinairement les affaires de cette sorte. Grâce au patriotisme des contribuables, elle fut perçue très rapidement sauf pour une faible part de 7.338.600 francs et permit à Louis de passer cette période extrêmement difficile, de penser à établir le budget de 1816 et de régler les comptes des années antérieures.

C. — LA CHAMBRE INTROUVABLE.

Ce ne fut pas lui, cependant, qui devait être chargé de cette difficile besogne.

L'année précédente, le roi avait conservé le corps législatif tel qu'il existait au moment de la chute de l'Empire. En 1815, il lui eût été difficile d'agir de même. Trop de membres de cette assemblée s'étaient compromis durant les Cent-jours, leur mandat était également trop ancien pour qu'il pût le faire.

Une ordonnance du 13 juillet 1815 prescrivit en conséquence la dissolution de la Chambre des députés et comme

la loi électorale prévue par la Charte n'était pas encore votée, le Roi y suppléa par deux ordonnances des 13 et 21 juillet, s'inspirant des lois consulaires en ce qui concerne le système des collèges. Cependant, alors que sous l'Empire les collèges électoraux avaient seulement le droit de proposer des noms parmi lesquels choisissait définitivement le Sénat, cette fois-ci les collèges électoraux avaient véritablement le droit d'élection.

Ils se réunirent le 14 et le 21 août 1815. Les résultats du scrutin dépassèrent toutes les espérances. « Quand les résultats arrivèrent aux Tuileries, on jugea le premier jour que c'était bien, le second jour que c'était très bien, le troisième jour que c'était trop bien » (1). Sur 400 élus, en effet, à part quelques députés, une trentaine au plus dont l'attachement à la Révolution et à l'Empire était connu, tous étaient des royalistes ardents. C'était bien là la Chambre introuvable ainsi que la dénomma Louis XVIII.

Composée en majeure partie d'hommes nouveaux dans la politique, propriétaires ou fonctionnaires, riches ou tout au moins très aisés, ils apportèrent un « royalisme provincial et rural, sans nuances, jeune, robuste et violent » (2). Royalisme si violent qu'il ira jusqu'au delà des volontés du Roi lui-même, lui créant les plus grands embarras. Ce qui les distingue, c'est d'abord une haine farouche de tout ce qui vient de la Révolution et de l'Empire, qui ne leur en apparaît que comme la suite.

Ruraux, ou héritiers de l'ancienne caste parlementaire ils apportent avec eux tous leurs préjugés de campagnards ou de robins à l'égard des fortunes mobilières, leur ignorance des choses de finances et plus particulièrement du crédit, leur suspicion à l'égard de la rente, à l'égard des créanciers de l'Etat, qui leur paraissent indignes de toute considération. Ou bien, tombant parfois dans l'excès opposé, avec Hunet, l'auteur de la « théorie du crédit public », ils professaient que le seul moyen de sauver les finances était l'emprunt et qu'il

1. De la Gorce, *op. cit.*

2. Charlety, *Histoire de la Restauration.*

n'en faut pas chercher d'autres, qu'il enrichit les nations, que toutes les difficultés peuvent être résolues par la remise de beaucoup de rentes, et qu'on pouvait remédier aux dangers de l'emprunt en l'unissant à un système d'amortissement infailible calqué sur celui du D^r Price.

Mais leur trait dominant, c'est peut-être l'indépendance. Ils sont bien les héritiers en cela de leurs ancêtres, les nobles, notables et parlementaires du XVIII^e siècle, qui, tout attachés qu'ils fussent à l'ancien régime en ont précipité la chute par leur résistance au Roi. Ces ultra-royalistes seront, chose paradoxale, les véritables fondateurs du régime parlementaire, réclamant et obtenant le droit d'initiative, le droit d'amendement, limitant ainsi la volonté royale.

D. — CHUTE DU CABINET TALLEYRAND-FOUCHÉ. AVÈNEMENT DE CORVETTO.

L'arrivée d'une telle Chambre eut comme premier résultat la chute du ministère Talleyrand-Fouché et avec eux du baron Louis. Ces anciens révolutionnaires, et même quelques-uns, anciens régicides, ne pouvaient convenir aux ultras.

Le 26 septembre 1815 une ordonnance royale nommait le duc de Richelieu président du conseil des ministres. Ce ministère fut ce qu'on nommerait maintenant un ministère de concentration, car les portefeuilles en furent distribués :

a) à d'anciens fonctionnaires impériaux : Corvetto et Barbé-Marbois.

b) à un royaliste modéré : Decazes, ami du Roi (Police).

c) à des protégés de l'extrême droite : duc de Feltre (guerre), Dubouchaye (ancien ministre de Louis XVI, à la Marine), comte de Vaublanc (Intérieur).

Le choix d'un ministre des finances, dont l'importance était extrême dans la situation où l'on se trouvait, n'allait pas sans difficultés, Gaudin et Mollien étaient trop compromis

par les hautes fonctions qu'ils avaient remplies sous l'Empire et surtout durant les Cent-jours. Louis ne pouvait conserver son portefeuille dans la nouvelle combinaison. Aucun haut fonctionnaire des finances, comme le fait remarquer de Villèle, n'était capable de tenir cet emploi important.

C'est alors qu'on pensa à Corvetto. Choix fort heureux qu'il justifia par la façon dont il remplit sa tâche.

Ce nouveau ministre n'était pas d'origine française. Né à Gênes le 11 juin 1756, d'une vieille famille plébéienne dont certains membres avaient appartenu autrefois au parti dit « Français », il fit d'excellentes études classiques qui révélèrent ses remarquables dispositions littéraires. Ses discours et même sa rédaction administrative portent la marque d'un goût exquis et le choix de ses expressions est particulièrement heureux.

D'un caractère timide, d'un esprit doux et réfléchi, d'un cœur compatissant, il était surtout modéré et sage, ennemi des intrigues et des flatteries. En outre, foncièrement intègre, cet « honnête italien », comme le nomme son ennemi Villèle, ne fut jamais guidé par son strict intérêt personnel. Sa probité ne put jamais être mise en doute, même par ses pires ennemis politiques, et ce fut sans aucune fortune qu'en 1818 il quitta le ministère, si bien que le Roi dut lui assurer une pension viagère de 10.000 francs et lui donner une somme de 50.000 fr. avec le château de la Muette.

La nécessité où il fut de gagner sa vie le fit se destiner au barreau où il eut des débuts fort brillants grâce à son éloquence sobre et précise. L'importance économique que possédait encore Gênes à cette époque, le conduisit tout naturellement à se spécialiser dans les branches du droit les plus fréquemment utilisées dans les procès : le droit commercial et les assurances maritimes.

Lorsque, par contre coup de la Révolution française, la République ligurienne fut proclamée, Corvetto fut appelé à la présidence du nouvel Etat. Il n'occupa pas longtemps ce poste, car des troubles ayant éclaté, Bonaparte les réprima et donna aux Gênois une constitution calquée sur la constitution directoriale de l'an III. Corvetto occupa

d'ailleurs des fonctions importantes dans les organismes ainsi créés.

C'est ainsi qu'il eut l'occasion de se faire remarquer par Masséna qui le recommanda à Bonaparte en quête de collaborateurs dévoués et habiles.

Cette recommandation ne fut pas oubliée, si bien qu'en 1805, lorsque Gênes fut réunie à l'Empire français, l'Empereur appela Corvetto au Conseil d'Etat où il siégea pour la première fois le 13 mars 1806. Il participa ensuite activement aux travaux de confection du Code de commerce, et fut chargé plus tard d'inspecter les prisons.

En même temps les honneurs lui venaient avec les dotations et il fut nommé comte en 1810.

Au moment de la Restauration, il se préparait à partir pour Gênes, lorsque le Chancelier, M. Dambray, lui demanda de rester au Conseil d'Etat. Conseillé sans doute par Talleyrand et Louis qui l'estimaient fort, il accepta et fut définitivement nommé le 5 juillet 1814 après avoir reçu ses lettres de grande naturalisation, puis attaché au Comité des Finances qu'il devait présider peu de temps après.

Il reprit ce poste après les Cent-jours durant lesquels il n'accepta aucune des fonctions que lui offrait l'Empereur, voulant, disait-il, mourir sans remords.

En somme, jusqu'à sa nomination au ministère des Finances il avait eu presque exclusivement une carrière de juriste, bien que les questions financières ne lui fussent pas étrangères. Mais son intelligence nette et précise lui permettait de les comprendre, et son caractère était celui qui convenait aux circonstances graves où il devait agir.

E. — LA SITUATION A L'ARRIVÉE DE CORVETTO.

La situation que trouvait Corvetto, à son arrivée au ministère, en fin de septembre 1815, était, nous l'avons vu, particulièrement difficile.

Tout d'abord, avec la Chambre, nouvellement élue, les passions politiques étaient à leur comble, et les esprits trop agités pour que régnât le calme pourtant si nécessaire à

l'accomplissement de l'immense tâche de redressement et de reconstruction qui se présentait.

Sans doute, dans son discours d'ouverture de la session parlementaire, prononcé le 7 octobre, écrit tout entier par lui-même, fortement médité, le Roi faisait appel à l'ardent amour de la patrie, « au respect de la Charte constitutionnelle pour demander à tous de concourir à cette grande œuvre ».

Mais, en attendant que lui fussent présentés les grands projets financiers, la Chambre s'occupa d'affaires qu'elle résolut dans un sentiment peu propre à rétablir le calme. Les lois sur les cris, les actes et les écrits séditieux, sur la suspension de la liberté individuelle, sur la juridiction des cours prévôtales, étaient trop empreintes d'esprit de parti pour que leur répercussion sur l'opinion publique ne fût pas néfaste.

Et surtout, le 7 décembre, le maréchal Ney, dont le procès s'était ouvert le 9 novembre, déclaré coupable de haute trahison, et condamné à mort, avait été fusillé au jardin du Luxembourg. « A la nouvelle de cette exécution, et devant la sévère justice de la Chambre des pairs, la pitié reprit ses droits, la stupeur régna dans tout Paris, et au lieu d'un coupable, on ne se souvint plus que de l'intrépide soldat de la Moskova (1). »

Ce douloureux événement que M. de Richelieu appela malencontreusement à la séance du 8 décembre « un grand exemple », ne fit qu'aviver l'hostilité des adversaires du régime, la réserve de ceux qui l'avaient accepté sans enthousiasme mais comme le seul moyen possible de retrouver la paix, et malheureusement aussi la soif de vengeance de la majorité ultra-royaliste au Parlement. Malgré les efforts de modération de Richelieu, les orateurs de cette majorité prononcèrent, au cours de la discussion de la loi dite « d'amnistie » des discours qui rappelaient trop, parfois, par le ton, ceux des orateurs de la Terreur de 1793, et cette loi elle-même, du 9 janvier, ne fut malgré son nom, qu'une véritable loi de

1. De Nervo, *Les Finances françaises sous la Restauration*, t. I, p. 117.

proscription, car « elle n'amnistiait que ceux qu'elle ne condamnait point ».

L'on était donc loin de cette bonne politique réclamée à juste titre par Louis.

Mais la situation financière et économique ne se présentait pas sous de meilleurs auspices. La France supportait encore le poids de l'invasion, et si les sages mesures de Louis empêchaient désormais que ne se produisissent à nouveau les réquisitions extravagantes comme celle que les Bavaïrois avaient imposée au département des Vosges : cent cinquante mille aunes de drap, quarante mille aunes de toile cirée, deux cent mille aunes de toile à chemise, cinquante mille aunes de cordons, quarante-cinq mille aunes de galons, neuf mille aunes de lacets, cent quinze mille douzaines de boutons, dix mille douzaines d'agrafes, etc., le pays devait toujours continuer à faire vivre les troupes ennemies. L'industrie et le commerce étaient paralysés ; les récoltes étaient mauvaises, l'administration se ressentait encore de la grande secousse.

Aussi les impôts rentraient-ils difficilement.

Quant au marché des capitaux, il était peu abondant. Les banquiers de Paris, dont les opérations consistaient surtout en opérations de crédit commercial très prudent, n'étaient nullement préparés ni prêts à participer à des opérations de crédit public, qui allaient cependant devenir si nécessaires.

Car Corvetto ne trouvait guère que des dettes et avant même d'établir son budget ordinaire, il lui fallait penser à payer :

a) les indemnités et frais de guerre ;

b) les arriérés.

et à trouver pour cela les ressources nécessaires dans les pires conditions qui pussent se présenter.

Les dettes de guerre. — Ces dettes, on savait, dès le début des négociations de paix, qu'elles seraient fort lourdes, car les dispositions des alliés, obligés de combattre une seconde fois Napoléon, étaient moins conciliantes que l'année précédente.

Déjà le discours du Roi, qui annonçait la conclusion définitive du traité dont les bases avaient été établies dans un protocole secret du 2 octobre, faisait connaître que les conditions pécuniaires imposées par l'ennemi seraient très dures.

« Pour mettre un terme à un état d'incertitude plus accablant que la guerre même, disait-il, j'ai dû conclure avec les puissances qui, après avoir renversé l'usurpateur occupent aujourd'hui une grande partie de notre territoire, une convention qui règle nos rapports présents et futurs avec elles. Elle vous sera communiquée sans aucune restriction aussitôt qu'elle aura reçu sa dernière forme. Vous connaîtrez, Messieurs, et la France entière connaîtra la profonde peine que j'ai dû ressentir. Mais le salut même de mon Royaume rendait cette grande détermination nécessaire ; et quand je l'ai prise, j'ai senti les devoirs qu'elle m'imposait ; j'ai ordonné que cette année, il fut versé du Trésor de ma liste civile à celui de l'Etat une portion considérable de mon revenu ; ma famille, à peine instruite de ma résolution, m'a offert un don proportionné ; j'ordonne de semblables diminutions sur les traitements et dépenses de tous mes serviteurs, sans exception ; je serai toujours prêt à m'associer aux sacrifices que d'impérieuses circonstances imposent à mon peuple. »

Le 20 novembre, en effet, la France dut signer le désastreux traité de Paris, et le 25 novembre, le duc de Richelieu, conformément à la promesse faite par le Roi dans son discours, vint le lire à la Tribune, en proie à une très vive émotion.

Ce traité, avec ses conventions annexes et ses articles additionnels, peut être résumé ainsi, en ce qui concerne les clauses financières :

1^o La France devait payer une indemnité fixe de 700 millions de francs, que les alliés avaient d'abord déterminée à 800 millions, et que la Prusse voulait porter à 1.200 millions.

2^o La France devait supporter sur ses frontières Nord et Nord-Est, l'occupation d'une armée de 150.000 hommes entretenue, soldée, équipée, habillée, recevant 200.000 rations d'hommes et 50.000 rations de chevaux par jour, aux frais de la France. Cette occupation devait durer au maxi-

mun cinq ans, mais pouvait finir avant ce terme, si au bout de trois ans, « les souverains alliés, après avoir, de concert avec le Roi de France, examiné la situation et les intérêts réciproques et les progrès que le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité aura faits en France, s'accordent à reconnaître que les motifs qui les portaient à cette mesure ont cessé d'exister ».

3^o La France devait opérer le paiement des sommes dues pour fournitures, dégâts, réparations, indemnités, etc..., à des individus, communes ou établissements particuliers dans les pays retirés à la France en 1814 et 1815 ainsi que celui des arriérés de solde dus à des employés des départements ayant appartenu à la France, et la restitution des fonds confisqués dans les mêmes départements.

C'était, au total, et sans tenir compte de cette troisième obligation qui ne pouvait encore être évaluée, et qui le fut plus tard à 250 millions, une charge annuelle de :

140 millions pour l'indemnité fixe ;

130 millions pour l'entretien de l'armée d'occupation, à laquelle il faut ajouter :

20 millions pour les frais d'habillement des troupes alliées en 1815.

180 millions pour les frais d'occupation durant la même année.

Si l'on remarque que le budget de 1815 avait été équilibré à environ 600 millions, on doit conclure que ce budget allait se trouver surchargé de 85 % sans compter les dépenses à faire pour couvrir l'arriéré et pour remplir la troisième obligation dont le règlement définitif ne sera opéré qu'en 1818.

Et cette charge, il était impossible de l'éluder, car l'ennemi avait, dans le traité même et ses annexes, créé tous les moyens possibles de garantie pour le paiement exact des sommes dues.

En effet :

1^o pour ce qui est de l'indemnité fixe de 700 millions, l'annexe n^o 1 au traité prévoyait :

a) que cette somme serait acquittée jour par jour, par

portions égales, au moyen de bons au porteur sur le Trésor royal ;

b) qu'à cet effet, ce Trésor devait remettre aux puissances alliées, quinze engagements de quarante-six millions deux tiers, payables le premier le 31 mars 1816, le second le 31 juillet de la même année, et ainsi de suite, de quatre mois en quatre mois, pendant les cinq années successives. Ces engagements ne pouvaient être négociés, mais ils étaient échangés tous les quatre mois, contre des bons au porteur sur le Trésor, négociables et payables à Paris, chaque jour, par portions égales, en coupures de mille, deux mille, cinq mille et vingt mille francs ;

c) qu'enfin, il serait remis aux puissances, à titre de garantie de la régularité des paiements, une rente sur le Grand Livre de la Dette publique de la somme de sept millions de francs, au capital de cent quarante millions ; au cas où quelques bons seraient restés impayés une commission mixte devait, tous les six mois, prélever sur ce fonds la quantité de rentes à négocier au cours du jour pour couvrir le déficit en y ajoutant l'intérêt à 5 % des bons restés en souffrance ; le fonds de garantie devait toujours rester au complet, et en conséquence, le Trésor était tenu de compléter par une inscription de rentes, celles qui auraient été ainsi négociées.

Au milieu de ces dispositions si dures, il existait une seule clause qui nous fut quelque peu favorable. C'était celle de l'article 14 qui nous permettait une libération plus rapide en prévoyant que lorsque les 600 premiers millions auraient été payés, les alliés accepteraient la rente constituée en garantie, au cours du jour, jusqu'à concurrence de ce qui resterait dû.

2^o l'entretien de l'armée d'occupation était prévu comme suit :

a) le logement, le chauffage, l'éclairage, les vivres et les fourrages devaient être fournis en nature, et bien que l'armée ne se composât que de 150.000 hommes, le nombre de rations exigées était de 200.000 ; ces rations, dont le détail était très exactement fixé devaient être fournies quotidiennement ;

b) quant à la solde, l'équipement et l'habillement, le gou-

vernement français devait subvenir à cette dépense, moyennant le paiement d'une somme de cinquante millions par an, payable en numéraire de mois en mois ;

c) la France se chargeait également de pourvoir à l'entretien des fortifications et bâtiments militaires et d'administration civile, ainsi qu'à l'armement et à l'approvisionnement des places occupées par les Alliés.

3^o la Convention n^o III, concernant les réclamations particulières à la charge du gouvernement français, instituait une commission mixte de 6 membres, dont 3 membres français et 3 désignés par le gouvernement intéressé dans chaque affaire et qui devait statuer sur ces réclamations.

On distinguait trois classes de créances :

a) les dépôts judiciaires et les consignations, remboursables en numéraire dans les six mois ;

b) les dettes provenant de versements de cautionnements ou de fonds déposés par les communes et établissements publics dans la caisse de service, la caisse d'amortissement, ou dans toute autre caisse, remboursées en inscriptions sur le Grand Livre de la Dette publique, au pair, à condition que, si le cours du jour du règlement était inférieur à soixante-quinze, le gouvernement français bonifierait la différence entre ce cours et 75 ;

c) les autres dettes, remboursées également en inscriptions au pair, mais avec une garantie du cours de 60 seulement.

En garantie de l'exécution de ces obligations, il devait être inscrit sur le Grand Livre, 3.500.000 francs de rentes avec jouissance du 22 mars 1816. En cas d'insuffisance, ces rentes devaient être augmentées.

Enfin, il était alloué à la maison des comtes de Bentheim et de Steinfurt une somme de 1.310.000 francs, dont huit cent mille en numéraire, payables par douzième, de mois en mois, à dater du 1^{er} janvier 1816, et cinq cent dix mille en inscriptions des rentes correspondantes avec garantie du

cours de 75 ; de même la Convention n° IV, allouait aux sujets britanniques atteints par les effets de la confiscation et du séquestre ou par la banqueroute des deux tiers, des indemnités compensatrices, dont le paiement était garanti par l'inscription de 3.580.000 francs de rente.

En résumé, pour faire face aux dépenses ainsi imposées, il fallait :

a) prévoir au budget des dépenses pour la première année, 140 millions pour le service de l'indemnité ;
130 millions, évaluation des charges de l'entretien de l'armée d'occupation ;
800.000 francs pour les comtes de Bentheim et de Steinfurt ;

b) donner en garantie et inscrire au Grand Livre :
7 millions de rentes ou 140 millions en capital pour l'indemnité fixe :

7 millions de rentes ou 140 millions en capital pour les réclamations particulières ;

34.000 francs de rentes ou 510.000 francs en capital pour la dette envers les comtes de Bentheim et de Steinfurt.

Les arriérés. — Ces arriérés étaient les mêmes que ceux dont il a été question lors de l'étude de la gestion du baron Louis et qui provenaient des découverts des budgets de l'Empire. Il convenait d'y ajouter maintenant ceux qui étaient le fait de la Restauration et dont l'origine devait être recherchée dans les déficits des années troubles de 1814 et de 1815.

Les détails sur leur étendue seront examinés en même temps que sera étudiée l'élaboration du budget de 1816, au cours de laquelle leur liquidation fut si âprement discutée.

Il nous suffira de dire maintenant que l'ensemble de ces arriérés, composés de créances presque toutes immédiatement exigibles ou même échues, était évalué par Corvetto à cette époque à environ 730 millions de francs.

Telle était la situation financière que trouvait Corvetto.

En dehors des sommes nécessaires au service de la dette consolidée, viagère et des pensions, qui étaient déjà comprises dans les budgets antérieurs, le gouvernement devrait faire face aux échéances d'une dette à très court terme, dont pour une grosse part les échéances étaient fixées d'une façon très stricte.

Cette dette à court terme, composée des arriérés, des dettes de guerre et des réclamations particulières des étrangers, on pouvait l'évaluer à environ 2 milliards 400 millions se décomposant ainsi :

- 700 millions pour l'indemnité fixe ;
- 650 millions pour les charges d'occupation ;
- 250 millions pour les réclamations particulières ;
- 750 millions pour l'arriéré.

somme formidable pour l'époque et d'autant plus difficile à se procurer croyait-on dans une période assez courte, qu'en 1816, presque tous les financiers, sauf quelques-uns appartenant au parti ultra, estimaient impolitique et dangereux de recourir à l'emprunt pour faire face à ces dettes.

C'est, qu'en effet, comme nous l'avons dit, le marché des capitaux était peu abondant en France et la politique de l'Empire en matière de crédit public n'avait pas préparé les banquiers français à des opérations de cet ordre, et d'une aussi grosse envergure.

Le problème était donc très ardu ; Corvetto s'appliqua à cette œuvre pénible courageusement et loyalement, avec une conscience et un zèle qu'aucun de ses adversaires politiques les plus acharnés ne put pas ne pas reconnaître.

F. — L'ŒUVRE DE CORVETTO.

Cette œuvre, si on la considère dans son ensemble se compose :

- a) de l'établissement des trois budgets de 1816, 1817 et 1818 ;

b) de la négociation en 1817 et en 1818 d'une série d'emprunts particulièrement importants et dont la conclusion heureuse contribua grandement à hâter la libération du territoire.

Nous allons étudier cette œuvre, en nous attachant à la succession chronologique des faits, car toutes les mesures prises, qu'elles soient relatives au budget ou qu'elles soient relatives aux emprunts, s'enchainent étroitement et ne peuvent guère être séparées et classées en catégories distinctes.

Corvetto, avant la présentation de son budget de 1816, dut commencer par demander à la Chambre les moyens de vivre pendant quelques mois. Le projet de budget n'avait pu, en effet, être présenté que très tard, en décembre 1815, car il fallait attendre, pour l'établir, que fussent exactement connues les conditions des alliés, et d'autre part on s'attendait à une discussion longue et passionnée, étant données les dispositions de la majorité parlementaire, qui risquaient de retarder le vote définitif du budget et des lois financières.

C'est pourquoi, les impôts n'étant régulièrement votés que jusqu'au 31 décembre, Corvetto, pour se procurer les ressources provisoires nécessaires au paiement des dépenses durant les premiers mois de 1816, demanda aux Chambres le vote de quatre douzièmes provisoires valables jusqu'en fin avril.

Ces quatre douzièmes, dont la nécessité était évidente, calculés sur la base de 1815, tant pour les contributions indirectes que pour les contributions directes, et auxquels furent ajoutés par la suite deux autres douzièmes, furent votés sans opposition.

Il convient cependant de signaler l'intervention, la première, d'un homme qui plus tard devait jouer un grand rôle dans la gestion de nos finances publiques, M. de Villèle.

De Villèle présenta, en effet, certaines observations au sujet des finances locales. Avant la Révolution et dans tous les temps, dit-il, on a distingué entre les dépenses générales de l'Etat et les dépenses particulières des communes et des provinces. Mais, depuis l'Empire, tous les fonds perçus pour ces deux catégories de dépenses ont été attirés par le Trésor

public et les administrations locales ont été dépouillées, en cette matière, de toute influence et de toute attribution. Après avoir justement exposé les effets déplorables de cette centralisation excessive, de Villèle demandait donc que les centimes additionnels destinés aux communes, fussent, dès 1816, non plus versés au Trésor public, mais directement dans les caisses des administrations communales.

C'était là, évidemment, une idée fort juste, et une réaction excellente contre les pratiques centralisatrices du gouvernement napoléonien, et que celui qui l'exposait devait développer et réaliser plus tard. Les orateurs du gouvernement le reconnurent eux-mêmes et déclarèrent qu'un projet en ce sens était déjà à l'étude au Conseil d'Etat. Mais ils firent remarquer que cette matière était trop importante pour être discutée accessoirement à l'occasion du vote des douzièmes provisoires et même du budget et qu'il convenait d'attendre, pour retenir la suggestion de Villèle, la présentation d'un projet spécial, sur ce sujet, où la discussion et l'examen pourraient être aussi approfondis qu'il était désirable. De Villèle prit acte et se rendit facilement à ces justes et sages raisons.

Enfin, avant le vote même du budget, Corvetto sollicita l'inscription de 14 millions de rentes pour la garantie des dettes de guerre et de 34.000 francs de rentes pour la garantie des indemnités dues aux comtes de Bentheim et de Steinfurt, à quoi nous obligeait le traité du 20 novembre. Cette inscription fut votée sans difficulté le 25 décembre 1815.

Budget de 1816

Ainsi assuré de pouvoir satisfaire aux besoins courants et aux exigences des alliés, Corvetto apporta à la Chambre son projet de budget, le 23 décembre 1815.

« Les circonstances, dit-il, dans lesquelles nous vous présentons le budget de 1816, sont loin de confirmer les heureux présages de l'année dernière. »

« Rien ne faisait alors prévoir que ces présages ne seraient pas réalisés lorsque la guerre est venue inopinément arrêter

le gouvernement légitime dans sa marche bienfaisante et détruire le calme et la sécurité qu'il nous avait rendus. »

« Notre devoir est de dévoiler les plaies de cette partie de l'administration, car il est nécessaire de bien connaître ses maux pour chercher des remèdes proportionnés à leur étendue et puiser dans la résolution de les guérir, la force de les supporter. »

« Nous ne déshonorerons pas notre malheur en le faisant servir de prétexte à un manque de foi et nous proclamerons au milieu des ruines le respect de la foi donnée. »

C'était donc, dès le début, une déclaration de loyauté, tant à l'égard de l'ensemble du pays, auquel on allait exposer la situation en toute franchise, qu'à l'égard des créanciers de l'Etat qu'on assurait d'un paiement intégral.

Aussitôt après Corvetto signalait les questions à résoudre :

- a) règlement à faire des budgets de 1814 et de 1815 ;
- b) règlement de l'arriéré de l'Empire en 1814 et 1815 ;
- c) règlement des arriérés de la Restauration ;
- d) établissement du budget propre en 1816, avec un plan

propice pour :

1^o payer ce qui était dû ;

2^o se procurer les ressources nécessaires.

Nous allons examiner successivement la manière dont Corvetto proposait de résoudre ces questions, en groupant les trois premières sous la rubrique « arriérés ».

1^o *Règlement de l'arriéré.*

Le budget de 1814, pour ce qui concernait la Restauration, c'est-à-dire depuis le 1^{er} avril 1814, avait donné des résultats meilleurs que ceux auxquels on s'attendait. Les recettes, en effet, avaient été de 533 millions et les dépenses de 637 millions. Il présentait donc seulement un déficit de 104 millions au lieu de 300 millions attendus, déficit pleinement justifié par la situation incertaine et troublée de l'année envisagée.

Pour 1815, il en allait différemment. L'année avait fort bien commencé, dans la paix intérieure et extérieure, avec un traité très honorable et peu onéreux ; l'activité du pays

s'était ranimée et les impôts rentraient bien ; la rente était remontée à 80 francs ; le Trésor possédait une épargne de 60 millions. Mais les Cent-jours étaient venus apporter la ruine, avaient fait disparaître les réserves du Trésor, entamé le gage de l'arriéré, anéanti les débris de la dotation de la Caisse d'amortissement, avaient amené l'invasion par 1.200.000 soldats étrangers qu'il avait fallu entretenir et nourrir. De ces circonstances extrêmes, il résultait que le budget de 1815 n'avait pu recouvrer plus de 815 millions, alors que ses dépenses avaient été de 945 millions. Il y avait donc un déficit de 130 millions à combler.

En somme, pour les deux années 1814 et 1815, et pour le compte spécial de la Restauration, l'arriéré était de 234 millions.

Quant aux arriérés de l'Empire, Corvetto en avait révisé minutieusement les calculs ; à la suite de cette étude il put se convaincre que le dernier chiffre indiqué par Louis, soit 760 millions était fortement exagéré. Il détermina ainsi leur montant :

Arriéré d'avant 1814	307 millions
Arriéré de 1815	128 —

auquel il ajouta :

dû aux communes sur leurs biens	41 millions
dû aux signataires des traités de 1814	8 —
frais de négociations et divers	12 —
soit au total	<u>496 millions</u>

Le ministre réunit ces anciens arriérés aux nouveaux, les confondant sans aucune distinction d'origine, proposant de les reconnaître en entier quelle qu'en soit la provenance.

Pour payer les créanciers de cet arriéré total de 728 millions, il demandait que fussent employés les moyens prévus par la loi du 23 septembre 1814, c'est-à-dire :

Remise d'obligations à 3 ans et à 8 % d'intérêt, gagée par la vente des bois domaniaux, dont la superficie devait être portée de 300.000 hectares à 400.000 hectares en raison de l'accroissement de l'arriéré, les obligations étant reçues en

paiement des achats de bois jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes.

En présentant ce projet, il insistait sur la nécessité qu'il y avait, selon lui, à ne renier aucune des dettes du passé, quel qu'il soit : « La France, disait-il, ne peut prétendre à conserver un grand renom dans l'histoire qu'en remplissant tous ses engagements ; elle s'honorera ainsi comme elle s'est illustrée dans les armes ; à sa renommée militaire si chèrement payée, elle en fera succéder une moins bruyante mais plus salubre, celle du crédit et de la bonne foi qui en est la source. »

2° *Etablissement du budget de 1816.*

La question des arriérés des exercices antérieurs étant ainsi résolue, Corvetto pouvait aborder celle du budget propre de 1816.

Ce budget comprenait deux parties :

- a) le budget ordinaire, c'est-à-dire celui des recettes et des dépenses permanentes et habituelles de l'Etat ;
- b) le budget extraordinaire, c'est-à-dire celui de besoins nés de circonstances présentes, et qui devaient disparaître avec ces circonstances.

a) *Le budget ordinaire.* — Les besoins ordinaires étaient évalués à 524 millions 700.000 francs donc en diminution de 3 millions sur ceux du projet de 1815.

Pourtant, la partie concernant la dette avait augmenté. La dette consolidée que l'Empire avait laissée à 63 millions en intérêts, avait dû être portée à 77 millions, haussant ainsi de 14 millions dans lesquels entraient les dettes qu'on avait payées au Roi et qu'il avait contractées en exil, les garanties données aux étrangers. Quant à la dette viagère et aux pensions, elles se montaient à 48 millions, et l'intérêt prévu pour le service des intérêts des obligations amortissant l'arriéré était de 1.500.000 francs. Au total, le service de la dette publique exigeait une dépense de 126.500.000 francs au lieu de 100 millions en 1815. Mais, partout ailleurs, les économies les plus strictes avaient été prévues dans les services et les compressions les plus énergiques avaient été faites.

En définitive, les dépenses ordinaires s'établissaient ainsi :

<i>Dette publique</i>		<i>Budget de 1815</i>
Consolidée.....	77.000.000	
Dette viagère et pension	48.800.000	
Intérêts obligatoires de 1814.....	<u>1.500.000</u>	
	126.500.000	100.000.000
Guerre.....	180.000.000	200.000.000
Marine	48.000.000	51.000.000
Intérieur	70.000.000	85.000.000
Finances.....	16.000.000	23.000.000
Affaires étrangères.....	6.500.000	9.500.000
Justice	17.000.000	20.000.000
Police générale	1.000.000	1.000.000
Liste civile	33.000.000	33.000.000
Chambre de Pairs	2.000.000	4.000.000
Chambre des Députés.....	700.000	700.000
Amortissement	14.000.000	»
Frais de négociations	12.000.000	»
Intérêt des cautionnements.....	<u>8.000.000</u>	<u>8.000.000</u>
Total	534.700.000	537.500.000

Quant aux recettes ordinaires, provenant des contributions directes, indirectes et des divers produits, leur montant était évalué à 727 millions. On voit donc que, d'une part, elles avaient été fortement augmentées par rapport à celles de 1815, prévues de 618 millions, que, d'autre part, elles dépassaient largement les dépenses ordinaires. Le ministre se ménageait ainsi, pour l'avenir, alors que les dépenses extraordinaires auraient disparu, de grosses disponibilités, qui lui permettraient de faire le service des emprunts importants dont il entrevoyait dès lors la nécessité ultérieure.

Cette augmentation portait uniquement sur les impositions indirectes, dont le principe était désormais accepté grâce à la sagesse de Louis. On proposait à cet effet pour cinq ans, six nouveaux droits sur la fabrication des fers, cuirs, draps, papiers, huiles, transports de marchandises dont le produit total était évalué à 42.500.000 francs. Le tarif des douanes était

remanié et un grand nombre d'articles qui n'y figuraient pas autrefois y furent introduites, tandis qu'un projet très bien étudié, élaboré par le directeur général de Saint-Cricq, prévoyait une réglementation nouvelle devant permettre une meilleure perception.

Quant aux droits sur les boissons, les plus discutés de tous, leur produit était par contre légèrement inférieur à celui de 1815. La cause en était la suivante : la suppression de l'exercice, dû au décret des Cent jours, avait désorganisé leur perception, qui était devenue fort incommode, et les contribuables avaient sollicité le rétablissement d'un nouveau système d'abonnement. Les réclamations étaient générales. Aussi escomptait-on des pertes. Mais un nouveau projet, élaboré par le directeur général des contributions indirectes, M. de Barante, ancien préfet de l'Empire, remaniant le système de perception et d'organisation, avait été établi pour prévenir de nouvelles moins-values dans les exercices ultérieurs.

En somme, Corvetto conservait, en l'améliorant, le système des contributions indirectes.

Les recettes ordinaires s'établissaient ainsi :

		en 1815
Contributions directes.....	320.000.000	340.000.000
Enregistrement, domaines, timbre.	156.000.000	120.000.000
Contributions indirectes et tabac.	182.000.000	105.000.000
Douanes	40.000.000	25.000.000
Postes, loteries, salines.....	29.000.000	28.000.000
Total	727.000.000	618.000.000

b) *Budget extraordinaire.* — Les besoins de ce budget étaient très nettement déterminés, et il était impossible d'y rabattre quoi que ce soit, puisqu'ils représentaient les sommes dues aux étrangers en vertu des traités.

C'était d'abord le montant de la première annuité de l'indemnité fixe, soit 140 millions ; puis les frais d'entretien des troupes alliées, évalués à 130 millions ; le paiement à faire aux comtes de Bentheim et de Steinfurt, et les dépenses

éventuelles en exécution du traité de paix, 5 millions, soit au total : 275 millions.

Il devait être pourvu à ces besoins, d'abord par l'excédent du budget ordinaire, soit 122.300.000 francs, ensuite par des recettes extraordinaires.

Ces recettes extraordinaires, c'était « la part de chacun, à commencer par le Roi, dans le sacrifice commun à la paix générale (1) ».

Elles se montaient à 73 millions, se décomposant ainsi :

Abandon du Roi sur la liste civile.....	40 millions
Retenues sur les traitements des fonctionnaires...	13 millions

à raison de :

1 centime par franc pour les traitements de	504 à	1.000 fr.
9 centimes par franc pour les traitements de	1.000 à	5.000 fr.
13 — — — — —	5.000 à	10.000 fr.
24 — — — — —	10.000 à	20.000 fr.
31 — — — — —	20.000 à	100.000 fr.
33 — — — — —	100.000 à	300.000 fr.

augmentation des cautionnements : 50 millions, ce supplément étant payable un quart au 31 mars 1816, trois quarts en juin, septembre et décembre 1816, les sommes ainsi versées portant toujours intérêt à 5 %.

En résumé, le budget proposé par Corvetto s'établissait en équilibre et se présentait de la façon suivante :

Recettes ordinaires	727 millions
Recettes extraordinaires	73 —
Total.....	800 millions
Dépenses ordinaires	525 millions
Dépenses extraordinaires.....	275 millions

A ces sages propositions, Corvetto ajoutait un complément important. La dette publique s'accroissait, et l'on prévoyait bien qu'elle ne ferait qu'augmenter avec les lourdes charges supportées par le Trésor. Le besoin se faisait donc impérieu-

1. De Nervo, *op. cit.*, t. I, p. 145.

sement sentir, d'un organisme ayant pour but de limiter la dette en durée et de la ramener, en l'éteignant graduellement, à un chiffre supportable. Il semblait donc utile de reconstituer sur de nouvelles bases la Caisse d'amortissement qui, nous l'avons vu, n'avait jamais rempli la mission pour laquelle elle avait été créée et dont la dotation avait d'ailleurs disparu durant les Cent-jours.

Ce remaniement, Corvetto le prévoyait dans son projet et il devait, comme nous le verrons, le réaliser plus tard. « Un amortissement que rien ne détourne de sa marche et dont le fonds s'augmente toujours par des capitalisations continues, disait-il, est un ressort de crédit dont le développement n'a point de limite et dont l'influence sur la modération du taux de l'intérêt et sur la loyauté des transactions doit donner un essor considérable à la circulation des capitaux et à la multiplication des échanges. Avec une pareille caisse, les gouvernements n'ont pas de valeurs dépréciées ; elle est là pour relever celles qui pourraient faillir, son crédit est l'auxiliaire de celui de l'Etat. »

Et même avant que la réorganisation de la Caisse ne fût réalisée, il prévoyait, dans son projet de budget, une somme de 14 millions pour sa dotation.

Enfin, pour terminer :

1^o Le ministre prévoyait, hors budget, une perception en 1816, de 50 centimes additionnels au montant des quatre contributions directes payées en 1815. Les sommes ainsi recouvrées devaient servir à dédommager les départements les plus éprouvés par l'invasion, et à rembourser les contributions levées sur les communes par les troupes étrangères, à rembourser l'imposition extraordinaire de 100 millions levée par Louis à la hâte pour parer au plus pressé, les quittances de paiements faits sur cette imposition étaient admises en paiement de la nouvelle contribution ainsi instituée.

2^o Il demandait aussi l'ouverture d'un crédit éventuel de 6 millions de rentes à négocier au mieux des intérêts du Trésor, afin d'avoir toujours des ressources immédiatement disponibles en cas d'embarras.

3^o Enfin, selon les idées exposées par de Villèle, lors de la

discussion des douzièmes provisoires, il proposait d'accorder aux départements la libre disposition de certains centimes affectés à des dépenses locales. Les fonds ainsi constitués devaient être déposés à la Caisse d'amortissement, contre intérêt, et être tenus à la libre disposition des préfets.

Tel est rapidement analysé le projet de Corvetto « énorme travail, le plus considérable en ce genre qui ait été effectué à cette époque, en raison des mesures nombreuses et infiniment variées auxquelles il fallait pourvoir (1) ». On peut dire avec M. Marion, qu'il résolvait admirablement les difficultés si graves de la situation :

a) il liquidait l'arriéré considérable de la manière, semblait-il, la plus heureuse, en conservant le plan de Louis ;

b) il comprimait, autant que possible, les dépenses en réalisant de notables économies dans tous les services ;

c) il demandait les ressources supplémentaires aux impôts les plus simples et les plus faciles à percevoir, aux impôts indirects réorganisés ;

d) il assurait l'avenir en créant des recettes ordinaires supérieures aux dépenses ordinaires du moment ;

e) il visait à affermir le crédit de l'Etat en exposant avec franchise et loyauté la situation financière, en reconnaissant toutes les dettes antérieures quelles qu'elles fussent, et en prévoyant l'organisation d'un amortissement sérieux que rendrait nécessaire l'augmentation inévitable de la dette publique.

LA DISCUSSION DU PLAN FINANCIER.

Ce plan si sage allait pourtant rencontrer une opposition très vive à la Chambre et les ultra-royalistes, trop inspirés par les passions politiques, qui ne voyaient en Corvetto « que le prête-nom du baron Louis, un des coryphées du même parti (2) » et en son projet qu'une œuvre révolutionnaire par le maintien de la loi du 23 septembre 1814, la reconnaissance entière de l'arriéré de l'Empire et le règlement qui en était

1. A Liesse, *op. cit.*

2. De Villèle, *Mémoires et correspondances* t. I, p. 367.

fait, menèrent contre ce plan une attaque extraordinairement violente.

Ils n'hésitèrent pas « eux si dévoués en paroles à la prérogative royale, à soumettre cette proposition émanée du Roi à une impitoyable critique et à y substituer, presque sur chaque article, un projet tout différent (1) ».

Or, à s'en tenir au texte même de la Charte, celle-ci réservait à la seule prérogative royale le droit d'opérer des remaniements au projet présenté au nom du Roi ; et la Chambre n'avait pas le pouvoir de discuter à fond, article par article, le budget qui lui était soumis, et surtout d'y apporter des amendements.

Chose paradoxale, ce sont les ultras qui se montrent les plus ardents à violer ces dispositions, et ce sont les libéraux de demain, tels que Royer-Collard, qui doivent proclamer que la direction appartient au Roi, et qu'il serait dangereux de ne pas se conformer à ce principe fondamental de la monarchie constitutionnelle.

« C'est donc cette Chambre royaliste qui, pour imposer ses vues, en un mot pour gouverner par elle-même, s'efforça d'étendre les prérogatives du Parlement au détriment des prérogatives de la Couronne. Elle voulait que les ministres fussent ses représentants près du Roi au lieu d'être les représentants du Roi près d'elle. Cette Chambre contre-révolutionnaire ne se comportait pas autrement que la Constituante. Elle ne consentait pas à n'être qu'un pouvoir auxiliaire de l'autorité royale comme la Charte l'avait voulu. Elle visait à prendre le pouvoir (2). »

Corvetto accepta d'ailleurs le combat avec courage, ne refusant jamais cette discussion continuelle et pénible qui « le forçait toujours à être sur la brèche (3) ». Et si les débats ne prirent pas une tournure encore plus violente, c'est certainement à son caractère sympathique qu'on le dût. Dans de semblables conditions, Louis avec son caractère rude et

1. Marion, t. IV, *op. cit.*

2. J. Bainville, *Histoire de France*.

3. A. Liesse, *op. cit.*

entier, des opinions extrêmement tranchées, eut échoué et eut amené sans aucun doute une rupture complète. Grâce à sa modération, à sa douceur toujours égale, Corvetto s'il ne réussit pas à faire adopter l'ensemble de son plan, put cependant arriver, nous le verrons, à en conserver une certaine part et à aboutir à une transaction qui, du moins, empêcha ses adversaires de réaliser complètement leurs projets.

L'opposition se manifesta devant la Commission des finances elle-même. Cette Commission était composée d'hommes en majorité hostiles au ministre :

De la Vallette, président,

Corbière, rapporteur ;

De Villèle, de Broglie, Bovrienne, Pardessus, Clauzel de Coussergue, de Labourdonnaye, Castelbajac, membres.

Elle présentera son rapport, lu par Corbière à la Chambre, le 9 mars 1816 et qui n'était presque d'un bout à l'autre qu'une critique du projet royal.

Recettes, dépenses, moyens de crédit, soldes anciens, régularisation de l'emprunt de 100 millions, elle attaque tout, modifie tout.

Elle rejette d'abord les moyens de la loi du 23 septembre 1814 pour solder les arriérés, présentant une première objection d'ordre juridique : cette loi, disait-elle, ne pouvait s'appliquer aux années ultérieures, en raison des événements qui l'avaient suivie, et devenait caduque dans toutes ses parties du fait qu'elle avait prévu pour le paiement des arriérés une somme de 70 millions à provenir de l'excédent de l'exercice 1814, somme qui n'existait plus, ayant été dépensée durant les Cent-jours.

Quant aux bois, il lui paraissait que la vente de 400.000 hectares ne pourrait avoir que des effets désastreux car, jetés en si grande quantité dans le commerce, ils ne se vendraient qu'à vil prix, au seul profit des spéculateurs.

Mais le principal motif qu'elle invoquait pour refuser son assentiment à cette vente, était que ces bois provenaient soit des biens du clergé, soit de la confiscation du bien des émigrés, soit des biens des communes réquisitionnés en 1813.

Or, il lui paraissait que le devoir de la monarchie légitime était de réparer les exactions révolutionnaires, et non pas de les continuer et de s'en servir, et que retenir leurs biens c'était violer la mission de tutelle que l'Etat exerce à l'égard des communes. Cette objection, en ce qui concerne les deux premières catégories de biens, remettait donc en question un acte, dont la justice pouvait être évidemment discutée, mais accompli vingt-cinq ans plus tôt. Elle ranimait chez les acquéreurs de biens nationaux une inquiétude fort dangereuse pour le crédit public et que la Charte et les premières mesures gouvernementales avaient fait disparaître.

Il ne restait donc plus rien de toutes les valeurs qui avaient été affectées au paiement ou au gage du remboursement des arriérés.

Or, il ne fallait pas penser à solder ces arriérés en espèces pour la raison majeure qu'il n'y avait pas d'espèces.

La Commission proposait donc une consolidation de l'arriéré tout entier, qui, disait-elle, si elle ne rembourse pas le capital, assure au moins le paiement de l'intérêt de ce capital.

Une telle opération est toujours facile, mais la chose importante était de fixer le taux auquel elle devrait être faite.

Certains membres de la Commission avaient alors proposé de donner aux créanciers une inscription de rente au cours. Ce cours étant alors à 60 francs, c'était leur servir à jamais un intérêt de $8\frac{1}{3}\%$ et augmenter la dette de $\frac{2}{5}$. Une telle solution était évidemment trop onéreuse pour l'Etat et ne pouvait être retenue.

Aussi, la Commission proposa-t-elle simplement de rembourser les créanciers par des rentes au pair. « De cette façon, disait-elle, le sort des créanciers, comme celui de tous les propriétaires, sera lié à la fortune publique, et ils se trouveront intéressés avec tous les Français, au crédit et à la prospérité de l'Etat. »

Elle n'ignorait pas qu'il s'agissait là d'une sorte de banqueroute et qu'en réalité on réduisait ainsi les créances en question des $\frac{2}{5}$. Mais les détenteurs de ces créances, qui étaient en majeure partie des créanciers de l'Empire, paraissaient de ce fait, peu intéressants.

Pour ce qui était de la contribution extraordinaire de 100 millions, le projet du gouvernement était également écarté par la commission qui proposait la consolidation de cette contribution et son remboursement au moyen d'une émission de rente de 6 millions.

Mais la partie du plan de Corvetto concernant le budget de 1816 n'était pas plus épargnée.

De nombreuses critiques étaient adressées aux budgets particuliers des différents ministères, la commission demandant, dans certains cas, des réductions de dépenses plus importantes que celles qu'avait prévues Corvetto, dans d'autres cas des relèvements de crédit, comme pour le budget du ministère de l'Intérieur qui comprenait alors le Service des Cultes qu'elle voulait porter de 70 millions à 75 millions.

Elle bouleversait toute l'économie du budget présenté par le ministre, faisant passer des recettes ordinaires aux recettes extraordinaires, comme les centimes additionnels aux contributions directes, augmentant fortement les patentes, le sort des commerçants l'intéressant fort peu.

Finalement elle réglait ainsi le budget :

RECETTES
Budget de Corveto

	Millions	Millions
a) <i>ordinaires</i> :		
Contributions directes.....	247	320
Enregistrement et domaines.....	134	156
Sels	35	35
Loterie, postes, salines.....	29	29
Indirectes, tabacs.....	105	147
Douanes.....	20	40
	<u>570</u>	<u>727</u>
b) <i>extraordinaires</i> :		
38 centimes sur la foncière.....	406,565	
48 centimes sur la personnelle.....		
15 centimes sur les portes et fenêtres		
115 centimes sur les patentes.....		
Cautionnements nouveaux.....	50,633	50
R tenues sur les traitements.....	13	13
A reporter.....	<u>470,198</u>	<u>63</u>

122 LA RESTAURATION DES FINANCES FRANÇAISES

Report.....	170,198	63
Abandon du Roi sur sa liste civile...	10	10
Augmentation sur les douanes.....	20	»
Augmentation du timbr et de l'en- registrement.....	26	»
Recouvrements sur les biens commu- naux et bois vendus.....	35,942	»
Recouvrement sur biens nationaux...	8	»
Prélèvement sur le crédit de 6 millions de rentes.....	5	»
Total.....	<u>275,140</u>	<u>73</u>

DÉPENSES

a) ordinaires :

Dette publique.....	125	115
Guerre	180	180
Marine	48	48
Intérieur.....	75	70
Finances.....	16	16
Affaires étrangères.....	8	6,500
Justice.....	17	17
Police générale	1	1
Liste civile.....	33	33
Chambre des Pairs	2	2
Chambre des députés.....	0,700	0,700
Amortissement	20	14
Frais de négociations	12	12
Intérêts des cautionnements.....	8	8
Intérêt des obligations à échoir.....	1,300	1,500
	<u>548</u>	<u>524,700</u>

b) extraordinaires :

Contribution de guerre.....	140	140
Entretien des troupes alliées.....	130	130
Aux comtes de Bentheim.....	0,800	0,800
remboursement aux départements pour l'habillement et l'équipement des troupes étrangères	10	hors budget
secours accordés aux départements qui ont le plus souffert de l'invasion en 1815.....	10	
divers.....		4,200
	<u>290,800</u>	<u>275</u>

Soit, en résumé :

Dépenses ordinaires	548	525
Dépenses extraordinaires.....	291	275
	<u>839</u>	<u>800</u>
Recettes ordinaires	570	727
Recettes extraordinaires.....	269	73
	<u>839</u>	<u>800</u>

Ce budget, opposé à celui présenté par Corvetto, était fondé sur des bases moins solides que ce dernier, et surtout il ne ménageait pas l'avenir. En diminuant les recettes ordinaires, il permettait moins d'espérer l'équilibre des années ultérieures, et n'assurait aucune ressource permanente pour faire face aux charges considérables qui allaient se présenter.

Mais chose plus grave encore, il retirait aux créanciers de l'Etat les avantages que la loi du 23 septembre 1814 leur avait expressément, sagement et justement promis. « La commission s'écartait ainsi délibérément des principes de loyauté financière si noblement proclamés par le baron, et cette Chambre qui se donnait pour tâche de défaire tout ce que la Révolution avait fait, rentrait, sans s'en apercevoir dans les voies révolutionnaires en traitant les créanciers de l'Etat et comme le directoire et comme l'usurpateur ensuite, les avaient traités (1) ».

Le Gouvernement se demandait avec anxiété comment les propositions de la Commission allaient être accueillies par la Chambre.

On sentait que la discussion allait être dominée par la question de savoir quel était le meilleur mode à adopter pour liquider les arriérés, et que c'était surtout sur ce point que se heurteraient les adversaires.

Des deux systèmes en présence :

Celui de Corvetto qui prévoyait le paiement loyal intégral, rapide, ne grevant pas l'avenir, par le moyen de l'aliénation d'une partie du patrimoine de l'Etat.

Celui de la Commission, qui consistait en une sorte de banqueroute partielle, répudiant en somme les engagements pris.

1. Marion, t. IV, *op. cit.*

Lequel allait triompher ?

Ce fut, en effet, sur ce point que les débats, qui durèrent du 14 au 23 mars, furent les plus vifs, car les opinions et les passions politiques y étaient engagées.

Les orateurs de l'extrême droite, de Laborie, de Bonald, de Labourdonnaye, de Rouger, de Bourienne, attaquèrent violemment le projet ministériel.

Ils n'hésitaient pas, tout d'abord, à déclarer que le gouvernement devait répudier les dettes de « la tyrannie expirante », blâmant Corvetto de ménager les créanciers de l'Empire, « ces hommes qui ont au mépris de leurs derniers serments accumulé sur leur patrie des maux tels que depuis les invasions des Vandales et des Huns, aucune société n'en avait éprouvé de pareils » ; protestant « contre cette manière perfide de nous faire boire la coupe empoisonnée et de rendre la Restauration complice de la Révolution ».

Les créanciers de l'Empire subiront des préjudices ? « Qu'est-ce, disaient-ils, que ce petit dommage infligé aux créanciers de Bonaparte si on le compare aux spoliations dont nous avons souffert et qui demeurent irréparées ? »

Tel était le ton général qui montre le degré d'exaltation où se montait l'opposition.

En ce qui concerne les points particuliers et la discussion technique du projet ministériel, il convient de résumer le discours de Bourienne qui exposa très clairement les objections du parti ultra.

Adversaire violent du système ministériel, Bourienne regardait la consolidation comme indispensable, puisque l'on ne voulait pas répudier complètement le principe du remboursement.

La vente des bois, disait-il, ne pourra donner que de médiocres résultats. Ce qui reste à vendre est en effet ce qu'il y a de moins bon, car le meilleur a déjà été adjugé, et si les 40.000 hectares déjà vendus l'avaient été à raison de 800 fr. l'hectare, il estimait que le reste n'en valait guère plus de 400.

De plus, pour subvenir aux charges de la guerre, au paiement des impôts, les propriétaires de bois et les acquéreurs de forêts avaient été obligés de faire des coupes extraordi-

naires, si bien que le marché du bois étant encombré, et les prix en baisse, à son avis, les ventes ne rapporteraient donc tout au plus que 150 millions, alors qu'il en était dû le double.

Enfin, de telles ventes, pensait-il, auraient pour résultat d'avilir la propriété, d'entraîner, par conséquent, une baisse générale de la fortune, d'accroître les difficultés de perception des recettes publiques et d'endommager fortement une précieuse source de revenus.

Par contre, la création de nouvelles rentes ne lui semblait présenter aucun danger, et en jeter, sur le marché, 10 millions, ce n'était pas, croyait-il, faire tort à celles qui existaient déjà. Et il citait à cet égard l'Angleterre, où une émission nouvelle de 70 millions de rentes en 1813 n'avait apporté aucun trouble. D'ailleurs, ajoutait-il, en admettant que ce danger existât, il serait encore plus grand si le ministre, comme il le proposait, lançait sur la place 200 millions d'obligations mal hypothéquées. Il oubliait naturellement de dire que les obligations proposées n'affectaient pas le crédit public, tandis que le taux d'émission des rentes prévues par la Commission cachait une évidente banqueroute.

Tous les orateurs de ce parti soutenaient enfin les arguments de la Commission relatifs à la caducité de la loi du 23 mars 1814.

Les orateurs de la minorité : Pasquier, Beugnot, Royer Collard, de Serre, Colomb, Dudon, soutinrent ardemment le projet ministériel et réfutèrent, point par point, les arguments adverses.

La loi de 1814, disaient-ils, existait toujours, puisqu'elle n'avait pas été expressément abrogée, il n'appartenait donc pas à la Chambre de la modifier par des amendements et, ayant été acceptée comme garantie du crédit et de la foi donnée, nul ne devait y toucher.

Ils insistèrent sur la nécessité, pour l'Etat, de rembourser ses créanciers quels qu'ils soient, « Un Etat doit payer tout ce qu'il doit, sous peine de voir ruiner son honneur d'abord, et son crédit ensuite. Ce qui avait déshonoré le Directoire à jamais, plus que ses défaillances et ses orgies, c'était sa banqueroute des deux tiers » (Beugnot).

Et non seulement il doit payer ce qu'il doit, mais il doit le payer loyalement. Or, il y a une manifeste improbité à payer une créance de 100 francs avec 60 francs, prix de la rente à cette époque. On objectait que tous les créanciers de l'arriéré étaient des fournisseurs malhonnêtes et fraudeurs ; mais alors, disait Beugnot, il faut les punir par le Code pénal, et non par la banqueroute.

Sur l'inconvénient des ventes de bois, Dudon répondait que l'affaire ne pourrait qu'être avantageuse à l'Etat, entre les mains duquel les bois sont moins productifs qu'entre les mains des particuliers, que bien organisée, cette vente pourrait être productive et qu'ainsi l'Etat accroîtrait ses revenus, puisque l'exploitation directe des bois ne lui rapportait qu'un intérêt d'à peine 3 %.

Pour solder les arriérés il fallait choisir entre les aliénations de bois ou les aliénations de rentes. Mais si l'on aliénait des rentes, il faudrait payer des intérêts considérables, ce qui serait bien difficile car les impôts extraordinaires suffisaient à peine à couvrir les charges résultant de l'occupation ou imposées par le traité.

Corvetto dut enfin intervenir dans les débats. Dans un discours remarquable, il montra que le Roi s'était engagé à rembourser loyalement tous les arriérés, en disant dans la Charte elle-même que la dette publique était garantie, que tous les engagements pris par l'Etat envers ses créanciers étaient inviolables, et que par suite il ne pourrait que se déshonorer en ne donnant que 60 francs à qui on en devait 100, en même temps qu'il éloignerait la confiance et le crédit publics.

D'ailleurs, ajoutait-il, la loi du 23 septembre 1814 existait toujours, puisque la proposition de son abrogation n'avait pas été faite dans les formes constitutionnelles. C'était donc de son existence qu'il avait fallu partir et sur ses dispositions qu'il avait fallu s'appuyer pour préparer le plan présenté.

Sans doute, le gage qu'offrait cette loi avait été diminué par les événements, mais alors un seul devoir s'imposait : recréer et renforcer ce gage et non le retirer, d'autant plus que les 70 millions à provenir de l'excédent du budget de 1815 n'étaient qu'un simple supplément de garantie.

La liquidation de l'arriéré, devait donc, en conséquence, être opérée sur la base principale prévue par elle, c'est-à-dire avec les sommes à provenir de ventes des bois et des biens des communes.

Mais toutes ces considérations si justes furent développées en vain ; la commission, comme la majorité, refusait de s'y rendre. De plus en plus, il apparaissait qu'elles étaient menées par leurs passions politiques et que leur véritable plan était de détruire tout ce qui provenait de la Révolution, de ne pas payer les créanciers des Gouvernements antérieurs, et dans son aversion pour les détenteurs de valeurs mobilières et les financiers, d'avilir la dette en l'accroissant sans cesse.

Il était de plus en plus certain que rien ne pourrait les ramener à une plus juste compréhension des choses.

Pour éviter qu'on aboutisse aux pires erreurs, et pour ne point être renversé (1), le ministère sentit qu'il devait faire des concessions et s'efforcer d'aboutir à une transaction, d'autant plus qu'il était assez gêné financièrement et qu'il attendait impatiemment le vote du budget pour avoir les ressources nécessaires à sa Trésorerie.

En somme, ce qui choquait le plus la majorité, c'était la vente des bois, en raison de leur provenance. Si cette vente n'était pas effectuée, peut-être serait-il possible d'aboutir à un accord acceptable.

Richelieu et Corvetto en référèrent au Roi. Celui-ci, se rendant aux raisons de ses ministres, consentit à ce que ne fussent pas opérées les ventes, étant entendu que le principe du paiement intégral et loyal des arriérés, devait être conservé, et autorisa Corvetto à présenter, sur ces bases, de nouvelles propositions.

En conséquence, le 23 mars 1816, le ministre annonça à la Chambre que le Roi, sur le rapport de ses ministres, avait, dans un intérêt de justice et de conciliation, remplacé le premier projet relatif à l'arriéré par celui-ci :

1. La chute de Richelieu aurait, en effet, risqué d'indisposer gravement les Alliés.

a) réunion de tous les arriérés antérieurs et postérieurs à 1815 ;

b) abandon des lois de 1813 et 1814, les ventes des bois de l'Etat cessant d'avoir lieu, et les biens des communes non vendues étant remis à la disposition des municipalités ;

c) la liquidation des créances arriérées pour lesquelles il n'avait pas encore été délivré d'obligations, continuait, avec intérêts de 5 % payables par semestre sans retenue ;

d) délivrance aux créanciers liquidés de reconnaissances à 5 %, non négociables, transmissibles seulement sous la forme des cessions de créance entre particuliers ;

e) faculté d'échange de ces reconnaissances contre des inscriptions de rentes au pair, les reconnaissances qui n'étaient pas échangées devant être remboursées dans les cinq ans, suivant un mode à déterminer par les Chambres en 1820.

Cette transaction était, en somme, une capitulation presque complète du ministère, qui avait cédé sur tous les points sauf sur un, il est vrai, très important, celui du paiement intégral des sommes dues aux créanciers de l'Etat.

Le maintien de ce principe essentiel empêcha seul que fût ruiné le crédit public. Car c'était, par ailleurs, lui porter un coup très dur que de retirer aux détenteurs de créances de l'arriéré le gage principal qui leur avait été donné, que de les obliger à choisir entre un intérêt de 5 % alors que le taux habituel était de 8 et des rentes dévalorisées. La Chambre introuvable n'avait pas compris, les terriens qui la composaient ignorant tout aux questions de crédit, que les détenteurs de créances à court terme sont en général des gens ayant besoin de fonds de roulement facilement mobilisables, et que les rentes qu'on leur donne en échange de leurs titres sont, pour la majeure partie, négociées par eux pour leurs besoins courants ; qu'en conséquence, la solution proposée risquait d'entraîner une grosse affluence des rentes sur le marché et

d'en faire baisser la valeur, justement au moment où l'on allait avoir besoin de faire de gros appels en recourant à l'emprunt.

Ayant ainsi satisfaction à peu près complète, les députés ne firent plus aucune difficulté à voter les nouveaux articles qui leur étaient proposés. Ils tenaient enfin leur triomphe et crurent avoir sauvé la royauté. « Ce funeste système financier de l'Abbé Louis est enfin renversé, écrit Villèle à son père (1) ; nous ne verrons plus les trésors de l'Etat sacrifiés à la puissance fantastique d'un crédit imaginaire fondé sur la régularisation impossible d'un passé si fécond en spoliations et en voleries de toute espèce. »

Cette première partie du plan financier étant ainsi réglée, on put alors aborder la discussion du budget lui-même. Elle fut ardente sur tous les articles.

Les droits réunis, les contributions indirectes furent particulièrement attaqués. Et un député de la majorité ultra, Siryeis de Mayrinhac déclara : « De tous les maux qui ont accablé la France depuis vingt-cinq ans, aucun ne l'a attaquée aussi généralement que l'exercice des droits réunis... Le Français idolâtre si fort sa liberté qu'il désirait avec encore plus d'ardeur l'abolition de l'exercice des droits réunis que l'abrogation de la conscription... Nous savons tous qu'un des mobiles les plus puissants de cet enthousiasme général qui porta le peuple français dans les bras de ses princes légitimes fut l'espoir et l'assurance d'être délivré de ce fléau tyrannique. »

Mais si cette majorité laissait ainsi parler aussi violemment ses membres, la crainte fut pour elle le commencement de la sagesse. Elle redoutait trop une aggravation des impôts directs qui pesaient surtout sur la propriété foncière et qui aurait été une conséquence inévitable de la diminution des contributions indirectes pour qu'il fût assez facile de sauver ces dernières.

Les droits sur les boissons, le tabac, les douanes, tout fut à peu près conservé. Des augmentations eurent même lieu sur les droits d'enregistrement et du timbre portés à 26 mil-

1. De Villèle, *Correspondance*.

lions, 15 millions de plus furent demandés aux douanes, 8 au tabac.

La réglementation établie d'après les plans et propositions des directeurs généraux pour assurer l'efficacité de la perception de ces divers droits fut également adoptée. Elle forma une partie importante de la loi du 28 avril 1816 qui, avec ses 159 articles à ce sujet est restée très longtemps la loi fondamentale en cette matière importante.

Pour ce qui est des dépenses, le chapitre des traitements des fonctionnaires fut vivement discuté. La majorité trouvait que les administrations coûtaient trop cher ; elle demanda que fussent réduits fortement les émoluments des fonctionnaires supérieurs, proposant que les préfets ne touchassent que 2.000 francs par chacun des arrondissements de leur département ce qui aurait conduit au résultat absurde de ne donner que 4.000 francs au préfet du Rhône, alors que celui du petit département du Cantal en aurait eu 8.000 ; d'abaisser les émoluments des gouverneurs des divisions militaires à 30.000 francs, ceux des directeurs des administrations financières des départements à 12.000 francs, frais de bureau compris. Le ministère put faire justice de ces propositions montrant avec raison qu'un Etat qui veut être bien servi, doit bien rétribuer ses fonctionnaires, surtout ses hauts fonctionnaires.

Enfin, la contribution de 100 millions levée par Louis fut, après un long débat, complètement assimilée aux arriérés ; les contribuables à cette imposition extraordinaire devaient donc être payés en obligations ou en rentes. Solution évidemment détestable, car ainsi « bien que cette contribution avait été dans toute la force du terme une contribution et non pas un emprunt, qu'elle appelât une régularisation, une indemnité pour les sommes payées au delà de leur part par certains contribuables plutôt qu'un remboursement complet et général, bien qu'en fait ce remboursement ne fût nullement attendu par les intéressés, elle fut qualifiée d'emprunt et ceux qui l'avaient payée allèrent grossir la foule déjà trop grande de ceux à qui des rentes étaient remises avec une si fâcheuse prodigalité (1) ».

1. Marion, t. IV, *op. cit.*

Le budget voté par la Chambre fut en définitive à peu près conforme à celui qu'avait proposé la Commission, c'est-à-dire 839 millions en recettes et en dépenses, dont :

548	millions	de dépenses ordinaires
291	—	de dépenses extraordinaires
570	—	de recettes ordinaires
269	—	de recettes extraordinaires

six millions de rentes étant en outre mis à la disposition du ministère pour parer à ses besoins pressants de Trésorerie.

Il fut porté devant les Pairs le 20 avril. Le comte Garnier, rapporteur, en indiqua très justement les erreurs et les insuffisances, notamment en ce qui concerne le règlement des arriérés. Mais malgré ces critiques, il en demanda l'adoption en raison de la date tardive. Le 27 avril 1816, le budget fut voté par les Pairs, ainsi que les dispositions concernant la réorganisation de la Caisse d'amortissement, dont il sera parlé plus loin. La promulgation en eut lieu le 28 avril 1816.

Le lendemain 29 avril 1816, la session législative était close, clôture impatientement attendue par le Gouvernement.

Car les résultats de cette législature étaient peu satisfaisants. L'exagération intolérante et maladroite des ultras, leurs propositions impolitiques, leur volonté arrêtée de briser tous les intérêts issus de la Révolution, avaient menacé les créanciers de l'Etat, inquiété la propriété, alarmé tout le monde. Certains des membres de ce parti commençaient eux-mêmes à sentir tout ce qu'avait de dangereux une telle attitude, et de Villèle, en particulier, s'efforçait sur la fin, mais en vain, de calmer ces passions ardentes.

Les agitations de la Chambre se répercutaient dans le pays, où les complots, les conspirations se multipliaient. La plus fameuse est la conspiration de Grenoble à la suite de laquelle trois têtes tombèrent. Durant tout l'été de 1816, les conseils de guerre, les cours d'assises, les cours prévotales fonctionnèrent.

Ce n'était pas là, évidemment, les conditions politiques désirables pour l'établissement de bonnes finances. Le Roi,

le premier, désirait un changement à cette situation, d'autant plus qu'il avait été humilié et blessé de ce qu'on avait dit, pensé, projeté, et que la proposition de banqueroute faite cyniquement par certains députés l'avait consterné.

Dès cet instant, il est certain qu'il concevait l'idée d'une dissolution, à laquelle il préluda par les changements apportés dès mai dans le ministère, d'où se retirèrent certains membres ultras, de Vaublanc remplacé par Lainé, Dambray remplacé par Barbé-Marbois.

MAUVAISE SITUATION DE LA TRÉSORERIE ET RÉSULTATS FINANCIERS DE 1816

Mais le motif le plus puissant qui avait poussé à un vote rapide du budget, c'était la situation presque désespérée du Trésor.

Celui-ci ne parvenait, en effet, que très difficilement, à payer les 400.000 francs exigés journellement par les Alliés pour l'entretien des troupes d'occupation et le service des diverses indemnités (1). Pour le faire, il devait avoir recours aux plus fâcheux expédients, à des avances vite englouties, à des anticipations. Ce qu'il désirait avoir à sa disposition le plus tôt possible, c'était le crédit de 6 millions de rentes qu'il avait demandé, et qu'il avait d'ailleurs déjà utilisé par le moyen d'emprunts à 9 % consentis contre remise de bons royaux remplaçables par des rentes dès qu'elles seraient disponibles.

Sitôt qu'il eut ces rentes à sa disposition, il se procura les fonds nécessaires en les donnant en nantissement ou en les vendant. C'est ainsi qu'il en négocia 55.984.600 fr. en capital jusqu'en octobre, soit à l'étranger, soit à Paris au cours moyen de 58.

Pour comble de malheur, la récolte de 1816 par suite d'intempéries, fut très mauvaise. La conséquence en fut une diminution de la rentrée des impôts et surtout une

1. Voir à ce sujet les rapports de Jourdan, premier commis des finances, Corvetto et *La détresse du Trésor en 1816-1817. Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1924.

hausse des prix qui entraîna une augmentation considérable des frais d'entretien de l'armée d'occupation et un accroissement des dépenses. On dut en effet faire de gros achats de céréales à l'étranger pour l'armée française et les besoins de la population et allouer une indemnité de 120.000 francs par jour aux boulangers de Paris afin que le prix du pain ne montât pas au-dessus de 1 fr. 25 les 2 kilos.

Aussi la rente baissa-t-elle à 55, les bons royaux subirent-ils une perte de 14,25 %, et l'année 1816 fut-elle marquée par un déficit de près de 300 millions, puisque les dépenses s'y chiffèrent à 1.087.812.590 francs au lieu de 839.000.000 prévus et les recettes à 708.769.272 francs au lieu de 839.000.000 également prévus.

Les sommes manquantes ne purent être obtenues que par des expédients: engagements et émissions de bons du Trésor, avances de receveurs généraux, retardement de paiements, anticipations sur les revenus de 1817 et même engagements au Mont de Piété.

Et chose plus grave, le public s'éloignait de la rente et s'en débarrassait. Du 1^{er} mai 1816 au 1^{er} avril 1817, les transferts d'inscriptions s'élevèrent à 57.996.637 francs dont 54.157.911 francs effectués par des Français.

Le crédit de l'Etat était donc fortement menacé. Mais dans cette extrémité le ministre ne désespéra pas, et comme nous allons le voir, continua avec constance sa besogne réformatrice. D'ailleurs, à certains signes, il reconnaissait qu'on était alors au moment culminant de la crise et que, si l'on arrivait à passer ce moment sans trop gros embarras, il serait possible d'entrevoir une période plus heureuse.

La situation économique du pays, malgré les mauvaises récoltes, était en effet assez satisfaisante et manifestait des indices d'assainissement certain. C'est ainsi que la Banque de France accusait dans toutes ses opérations une reprise importante des affaires, que la foire de Beaucaire, le gros marché de l'époque, avait effectué des ventes pour 23 millions contre 16 en 1815.

Le péril venait donc, semblait-il, surtout de l'inquiétude

qui régnait en raison de la façon dont les affaires de l'Etat pouvaient être gérées, par suite de la politique « enragée » de la Chambre introuvable.

Fort heureusement, à cette époque, le Roi, non seulement régnait, mais aussi gouvernait avec ses ministres et le pouvoir souverain ne résidait pas entièrement dans le Parlement, mais aussi et surtout dans sa personne. Grâce à cette organisation politique, il fut possible à Louis XVIII et à ses collaborateurs, par leur action gouvernementale, de sauver la situation et de détourner le péril, en détruisant les mauvais effets de l'agitation parlementaire.

Ce fut surtout la résolution ferme de rompre avec la politique néfaste des ultras, manifestée avec éclat par la dissolution de la Chambre en septembre 1816, véritable coup d'Etat dont il sera parlé plus loin, qui contribua à rassurer pleinement le pays. Mais aussi, la volonté bien clairement exprimée par le gouvernement de conduire les finances avec une parfaite loyauté, une parfaite rectitude, un désir ardent d'assainissement, empêcha la confiance de disparaître complètement.

En effet, même aux pires moments d'embarras, le Trésor tint ses engagements avec une ponctualité absolue. « On était sûr, disait Jourdan à Corvetto (1), lorsque votre Excellence avait promis elle-même ou que je l'avais fait en son nom, d'avoir au moment indiqué ce qui avait été convenu. » Le pays avait ainsi le sentiment que le Gouvernement était bien décidé à remplir toutes ses obligations.

ŒUVRE DE CORVETTO APRÈS LA FIN DE LA SESSION PARLEMENTAIRE.

Il avait également le sentiment que ce même Gouvernement avait la ferme volonté de rétablir une situation nette.

Car, durant toute la période des vacances parlementaires, Corvetto avait travaillé assidûment à perfectionner l'instrument financier, à améliorer les institutions existantes ou même à en créer de nouvelles.

1. Cité par M. Marion, *op. cit.*

Dans cet ordre d'idées, sa première tâche fut de reconstruire complètement la caisse d'amortissement, sur de nouvelles bases qu'il avait réussi à faire accepter par la Chambre au titre X de la loi du 28 avril 1816.

Le ministre, en effet, sachant qu'il lui faudrait plus que jamais s'adresser à l'emprunt pour parachever l'œuvre de liquidation financière, pensait que ce large appel au crédit public devait avoir comme corollaire l'organisation d'un amortissement sérieux.

La Caisse d'amortissement créée par Gaudin et Mollien sous le Consulat avait, en principe, comme nous l'avons vu, trois fonctions principales :

Recevoir les dépôts, les consignations judiciaires et les cautionnements.

Faire face aux obligations des receveurs généraux non payées à l'échéance, jusqu'au montant des cautionnements. Eteindre au besoin et graduellement la Dette publique.

Mais à cette caisse, il manquait une condition essentielle, l'indépendance à l'égard du Gouvernement. Elle n'était, en fait, qu'une dépendance du Trésor lui-même, et par suite, elle ne possédait pas le caractère essentiel que doit posséder toute caisse d'amortissement : l'inviolabilité.

Aussi, durant tout l'Empire, fut-elle constamment détournée de son rôle véritable, et servit-elle soit de soutien artificiel du cours de la rente, soit de prêteur occulte au Trésor. En 1813, 1814 et surtout 1815, ses capitaux avaient complètement disparu dans des opérations de Trésorerie et la dernière rente dont elle avait la propriété, d'un montant de 3.600.000 francs avait été négociée à Ouvrard et Laffitte contre versement de 50 millions de capital durant les Cent-jours (1).

1. Une brève récapitulation des principales créations d'organismes chargés spécialement de réduire la dette avant 1816, montre que les résultats obtenus dans ces tentatives d'amortissement avaient toujours été essentiellement limités, bien souvent même, elles avaient permis au Trésor de contracter des emprunts onéreux et on doit les considérer non comme des réformes véritables mais comme des expédients financiers :

1° La caisse des remboursements créée en 1722 par Paris-Duverney

Corvetto profita donc de ce qu'il fallait réorganiser financièrement cette Caisse pour la réorganiser administrativement. Les règles adoptées dans ce but par la loi de 1816, sur la proposition du ministre, furent les suivantes :

a) L'ancienne caisse était liquidée. Les sommes dont elle était débitrice passèrent à la charge du Trésor, qui était tenu de rembourser les capitaux et de payer les intérêts dans les cas et aux époques fixés.

b) Une nouvelle caisse était créée. Cette caisse était surveillée par six commissaires :

un pair de France ;
deux députés ;
un des trois présidents de la Cour des Comptes ;
le Gouverneur de la Banque de France ;
le président de la Chambre de Commerce de Paris.

c) Cette nouvelle caisse était dirigée et administrée par un directeur général, assisté d'un sous-directeur et d'un caissier général, tous trois nommés par le Roi.

d) Elle était dotée d'un fonds de 20 millions constitué d'une part des revenus des postes qui lui étaient immuablement et exclusivement attribués, d'autre part d'un versement effectué par le Trésor égal à la somme nécessaire pour porter la dotation aux 20 millions prévus.

et dotée du produit de différents impôts notamment par la suite du cinquantième du revenu des biens fonds cesse tout remboursement de la dette au bout de 6 années.

2° Le contrôleur général Machault tente en vain une autre expérience en 1749 avec la Caisse générale des amortissements alimentés par l'impôt du vingtième et distincte du Trésor. La guerre de Sept ans en empêche le fonctionnement.

3° En 1764, le contrôleur général Laverdy, institue une Caisse d'amortissement et une Caisse des arrérages. Le Trésor emprunte encore et la Caisse qui devait être alimentée par une retenue d'un dixième sur tous les arrérages, cesse ses opérations au bout de 4 ans.

4° En 1784, Calonne crée une Caisse d'après le système du Dr Price. De nouveaux emprunts le conduisent à l'échec, par l'inflation continue de la Dette.

5° Enfin sous le Consulat, la loi du 6 frimaire, an VIII, crée la Caisse de garantie et d'amortissement (d'après *Politica, op. cit.*)

e) Les sommes ainsi créées devaient être employées en achats de rentes inscrits sur le Grand-Livre de la Dette publique ; ces rentes étaient immobilisées et ne pouvaient, en aucun cas et sous aucun prétexte, être vendues ni mises en circulation, à peine de faux et autres peines de droit contre tous vendeurs et acheteurs. Elles devaient être annulées aux époques et pour des quotités déterminées par une loi spéciale.

f) La caisse ne pouvait recevoir ni dépôts, ni consignations qui étaient versés à un établissement spécial dénommé : Caisse des dépôts et consignations, soumis aux mêmes règles de responsabilité et de garantie que la nouvelle Caisse d'amortissement, et dont l'organisation devait être réglée par ordonnance royale, sur proposition des Commissaires surveillants de la Caisse d'amortissement.

g) Tous les trois mois, les commissaires-surveillants devaient recevoir des comptes du directeur général, comptes rendus publics, tous les mois ils devaient vérifier l'état des caisses, la comptabilité et les détails administratifs, et adresser, s'il y avait lieu, les observations nécessaires au directeur général. Enfin, ces mêmes commissaires devaient annuellement présenter un rapport sur la gestion des caisses à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés.

h) La loi spécifiait en outre expressément qu'il ne pouvait, dans aucun cas et sous aucun prétexte, être porté atteinte à la dotation de la caisse d'amortissement.

/ Par ces mesures, Corvetto avait voulu assurer : d'une part l'indépendance et l'inviolabilité de la caisse qui n'avait plus aucun lien avec le Trésor, et dont la gestion était surveillée par des personnes n'appartenant pas au gouvernement, d'autre part son efficacité, en la dotant de revenus fixés et certains, dont une grosse part provenait de la gestion d'un service public monopolisé, et en prenant toutes garanties législatives pour assurer un amortissement régulier et réel.

Aussitôt après la clôture de la session, Corvetto sans perdre de temps, s'occupa immédiatement de réaliser les dispositions de la loi du 28 avril 1816. Dans ce but, l'ordonnance du 22 mai réglementa les détails d'organisation des deux

caisses d'amortissement et des dépôts et consignations.

L'examen détaillé de cette organisation sortirait du cadre de cette étude. Il suffira de mentionner que ces deux caisses, quoique complètement séparées d'attributions, étaient dirigées par une même administration. « Considérant que la distinction établie par la loi entre les opérations de la caisse d'amortissement et celles de la caisse des dépôts et consignations ne s'oppose pas à ce que ces deux caisses pussent être dirigées par une même administration, disait, en effet, le préambule de l'ordonnance du 22 mai, comme elles sont surveillées par une même commission ; que cette unité d'administration présente des avantages réels pour le service, et des ressources d'économie ; que, pour remplir le vœu de la loi et fonder la confiance publique sur des bases solides, il suffit que les opérations et les écritures de l'un et de l'autre de ces établissements soient tellement distinctes, que la situation de chaque caisse puisse être instantanément vérifiée et arrêtée, de manière à prévenir tous abus, confusions et détournements de deniers... »

Le 31 mai, en présence de Corvetto, et de la Commission de surveillance, l'ancienne caisse était close, et le 1^{er} juin la nouvelle commençait à fonctionner après que le 1/8 de sa dotation eut été versé au Caissier. Le premier compte rendu des opérations, présenté par le Directeur général Dutremblay, eut lieu le 2 juillet. Il établissait qu'à la date du 30 juin, les 2.500.000 francs versés par le Trésor avaient été employés en achats de rentes, et que la caisse était déjà propriétaire de 210.000 francs de ces rentes.

En fin d'année, la Caisse indiquait qu'elle avait procédé à l'achat de 999.000 francs de rentes.

Quant à la Caisse des Dépôts et Consignations, dont l'ordonnance du 3 juillet avait achevé l'organisation, elle avait déjà reçu, en décembre 1816, une somme de 930.000 francs en consignation ; ses dépôts d'espèce s'élevaient à 6 millions, elle avait reçu également en dépôt 7 millions de rentes appartenant à divers établissements publics, 258 actions de canaux et 9 actions de la Banque de France.

C'était là un bon commencement.

La création d'une Caisse d'Amortissement par la loi du 28 avril 1816 fut-elle un acte heureux dont on doit féliciter, sans réserve, le ministre qui la proposa ?

La réponse est délicate : il s'agit en effet de savoir si un état doit diminuer le montant de sa dette à l'aide d'un tel organisme, et dans l'affirmative s'il peut le faire avant d'avoir clos l'ère des grands emprunts. Remarquons d'abord, que dans les états modernes, qu'il y ait bonne ou mauvaise gestion des deniers de l'Etat, une des principales caractéristiques des finances publiques est l'accroissement considérable de la Dette publique. Les progrès de la vie moderne qui ont nécessité l'aménagement d'un outillage économique considérable : construction de routes ou autres travaux publics, la mise en exploitation de nouvelles richesses, la tendance des gouvernants à augmenter sans cesse leurs attributions de puissance publique, constituent avec les guerres, les crises industrielles ou les disettes de nombreuses sources de dépenses anormales.

Pour faire face aux dépenses ordinaires, l'Etat doit utiliser ses revenus annuels ordinaires, revenus du domaine public et surtout contributions de toutes sortes. La contre-partie normale des dépenses exceptionnelles ne peut se trouver en règle générale dans un accroissement d'impôts mais dans le produit d'un emprunt qui devrait être amortissable.

Les facultés contributives immédiates du pays étant limitées, l'Etat escompte ses rentrées futures pour régler ses charges exceptionnelles, et en fin de compte, les sommes ainsi obtenues ne sont qu'une anticipation de revenus et plus spécialement d'impôts.

Le particulier qui souscrit à un emprunt sait que la principale garantie du remboursement de son capital ou de la régularité du paiement de l'intérêt consiste dans le bon rendement ultérieur des impôts. Mais les gouvernements ne sont que trop portés à exagérer les dépenses ordinaires ou exceptionnelles et à utiliser leur crédit le plus possible pour combler les déficits budgétaires qui en sont la conséquence. Lorsque la politique financière des emprunts fréquents a été développée à l'excès, les charges publiques deviennent très lourdes

et les rentrées d'impôts risquent de ne plus être suffisantes, on peut y parer par la voie, souvent difficile des économies, mais on doit songer aussi à réduire la Dette. Trois moyens sont possibles : l'amortissement, la conversion, l'affaiblissement de la monnaie. Les deux premiers furent utilisés par la Restauration, mais celle-ci devait ignorer complètement la troisième méthode, et c'est à son honneur.

En bonne logique, pour amortir des dettes, il faut avoir des recettes supérieures aux dépenses. On ne parviendra à une diminution réelle des charges de l'Etat, qu'en réalisant un excédent budgétaire et en l'affectant au remboursement des Dettes. Pour cela, l'Etat doit cesser d'emprunter et il ne le pourra pas toujours dans les moments critiques. Or, c'est justement dans les périodes où le service de la Dette exige une lourde annuité, périodes souvent peu prospères, que les Hommes d'Etat désireux d'obtenir au plus tôt l'amortissement sauveur, pensent le trouver dans le fonctionnement régulier d'une Caisse d'amortissement. Ils sont alors tout prêts à méconnaître le principe rationnel qui ne veut voir d'amortissement véritable que dans la réalisation d'un excédent budgétaire. Au lieu de demander uniquement à l'impôt les sommes nécessaires au paiement de l'intérêt dû aux rentiers et le remboursement de leur capital, ils conçoivent l'existence simultanée d'un déficit budgétaire, couvert par un appel au crédit et d'un amortissement. Cette manière d'opérer peut se traduire finalement par l'aggravation de la situation financière et de Villèle fut amené à constater que prise en elle-même « c'est une combinaison déplorable que de vendre des rentes à 50, pour en racheter à 60. » M. Jèze a pu dire avec juste raison que « l'amortissement véritable n'a lieu que lorsque le remboursement de la Dette est effectué sans emprunt nouveau » et « dépend essentiellement de l'existence des excédents budgétaires et non pas de la modalité adoptée pour le remboursement au moment de l'emprunt. Quelles que soient les modalités inscrites dans l'emprunt, l'amortissement existera ou n'existera pas, selon qu'il y aura ou non des excédents de recettes disponibles ».

Une pratique d'amortissement intempestif après une crise

comporte le danger de porter atteinte à l'activité économique du pays en grossissant outre mesure le fardeau des contribuables, et il vaut mieux attendre un retour de la prospérité générale pour amortir à l'aide des plus values.

Le choix du moment est donc capital, il paraît préférable de s'abstenir en temps de crise aiguë, et même en période de calme ; au lieu de songer à amortir, il est parfois plus indiqué dans une politique à vues larges et lointaines de stimuler la production par des dégrèvements d'impôts (1). D'autre part, si les titres de rente sont en forte hausse, ils peuvent dépasser le pair et il ne semble pas que la Caisse d'amortissement doive continuer à racheter des rentes. Au remboursement du capital il convient alors de substituer une conversion qui provoquera un allègement de l'annuité servie aux rentiers sans nuire à ceux-ci, si l'opération est facultative.

L'amortissement devrait se faire quand la situation s'améliore et servir à préparer par le soutien des cours de la rente une conversion avantageuse.

La création hâtive d'une Caisse d'amortissement avant de gros emprunts en 1816 apparaît donc comme condamnable sur le terrain de la technique pure, mais elle présenta, à cette époque, une utilité véritable. Elle a marqué vis-à-vis du public la volonté ferme du Gouvernement d'assainir les finances et de réaliser un amortissement rapide de la rente. A une époque où les esprits étaient frappés par les idées du Dr Price, en la matière elle a éveillé des espoirs qui ont permis au crédit de l'Etat de s'affirmer dans toute sa plénitude.

Il faut donc, pour juger avec impartialité cette création de Corvetto, tenir compte de ces considérations d'ordre psychologique et dire avec M. Colson : « La difficulté de maintenir un amortissement un peu large dans les budgets dès qu'un retour de prospérité fait disparaître les craintes engendrées au début par une forte augmentation de la Dette publique est telle, qu'on doit peut-être louer plutôt que blâmer

1. Le baron Louis, dont les adages financiers sont célèbres, a dit : « On amortit pendant la paix pour pouvoir emprunter pendant la guerre. »

les financiers, qui, au lieu d'attendre une époque plus favorable, profitent de ces craintes pour organiser de suite un système énergique de réduction des emprunts émis ; sans doute, cet amortissement est plus apparent que réel au début et trop souvent momentané, mais il n'est pas moins utile pour enrayer l'accroissement de la dette, sinon pour la réduire sensiblement. L'incohérence habituelle aux pouvoirs publics et le manque d'esprit de suite ne permettent guère de tenir une conduite rationnelle, en cette matière, comme en beaucoup d'autres, et conduisent à amortir non quand on le pourrait aisément, mais quand on réussit à en faire accepter l'idée par le législateur. »

En même temps qu'il organisait une Caisse d'amortissement merveilleusement agencée et qui passe, à juste titre, pour le modèle du genre, Corvetto prenait toute une série de mesures pour améliorer la marche des Administrations financières :

a) Il transforma le système du service de la Trésorerie, pour le rendre plus souple et plus productif, et c'est en grande partie grâce à ces moyens nouveaux qu'il put parer, comme nous l'avons dit, à tous les besoins, au milieu de la pire détresse.

b) En 1814 et en 1815, la plupart des caissiers de deniers publics avaient perdu tout ou partie de leurs pièces et ne pouvaient, en conséquence, établir leurs comptes ; une ordonnance leur donna toute facilité pour le règlement de ces comptabilités arriérées, en leur permettant de remplacer les pièces perdues par une simple déclaration de l'autorité locale.

c) Des instructions très strictes avaient été adressées à toutes les autorités locales et aux agents des finances pour leur rappeler leurs obligations en vue d'assurer la rentrée des impôts.

d) Un système de comptabilité uniforme avait été institué qui permettait au ministère de connaître toutes les ressources provenant de la rentrée de l'impôt, dès leur versement dans les caisses publiques. Les diverses branches de revenus étaient désormais distinguées et le ministre pouvait

en tous temps être tenu au courant du résultat des recouvrements pour chaque catégorie de contributions, connaître la situation à toute époque et exercer son contrôle et une surveillance plus efficace sur ses comptables.

Ces mesures excellentes produisirent rapidement leurs effets. A la fin de 1816, toutes les contributions dues sur les exercices précédents avaient été recouvrées, et les rentrées pour l'année en cours avaient été aussi fortes qu'il était possible en raison de la mauvaise récolte.

Le ministre s'était également occupé du crédit public. Tout d'abord, il avait cherché à intéresser le public aux émissions d'emprunts d'Etat, en négociant ce qui ne s'était pas vu depuis longtemps, les 6 millions de rentes mis à sa disposition par la Chambre, sur la place de Paris ; cette négociation avait pu être faite au cours de 58 fr. 35 et avait produit 69 millions.

Mais, d'autre part, en vue des emprunts ultérieurs, il avait cherché à intéresser un plus grand nombre de personnes à la rente en facilitant le mode de paiement. A cette époque là, en effet, les receveurs généraux n'étaient pas encore représentants de la Dette publique dans leurs départements. Ils ne pouvaient ni acheter, ni vendre des rentes ; les succursales du Grand Livre n'existaient pas et la rente ne pouvait être achetée ou vendue qu'à Paris.

De plus, la loi du 22 floréal an VII ordonnait que les arrérages de rentes soient payés au porteur de l'inscription. On exigeait, en conséquence, que les porteurs présentent eux-mêmes les titres ou les remettent à des tiers pour paiement, en mains propres à Paris. Cette remise inspirait aux propriétaires des inquiétudes justifiées et détournait les capitalistes de province du désir de placer leurs fonds en rentes.

Corvetto, par ordonnance du 2 mai 1816, décida que les propriétaires de rentes et pensions sur l'Etat qui, ne pouvant recevoir par eux-mêmes leurs arrérages échus, ne jugeraient pas à propos de confier leurs inscriptions à des tiers, seraient libres d'y suppléer par des procurations spéciales, passées devant notaires valables pendant dix ans, sauf révocation.

Enfin, le 22 mai 1816, Corvetto avait pris une mesure qui

témoignait du désir du Gouvernement de ne renier aucune dette du passé. Il fit décider, en effet, que le domaine extraordinaire serait complètement séparé de celui de la couronne et de celui de l'Etat, et que le revenu en serait affecté, non seulement aux militaires des armées royales de l'Ouest et du Midi, blessés ou amputés, mais aussi aux militaires de l'Empire anciennement dotés, qui s'étaient trouvés privés de leurs dotations par suite des événements de la guerre.

Il y avait, on le voit, dans toutes ces décisions, l'expression d'une volonté ferme pour l'assainissement financier, et qui ne pouvait que contribuer à ranimer la confiance.

LA DISSOLUTION DE LA CHAMBRE.

Mais pour que cette confiance se rétablît tout à fait, il fallait que l'on fût rassuré sur le cours des événements futurs, c'est-à-dire que l'on pût être certain de ne pas se retrouver en face d'une politique outrancière, vindicative et passionnée comme celle des ultras.

L'époque de la rentrée parlementaire, le 1^{er} novembre, approchait. Personne, ni le roi, ni le ministère, ni l'administration ne désirait se retrouver en face de l'ancienne Chambre. Pour réaliser ce désir, un seul moyen existait, la dissolution.

Ce véritable coup d'Etat, dont la pensée première revint à Decazes, fut combiné en grand secret au courant de juillet et d'août, entre sept personnes dont 4 ministres : Richelieu, Lainé, Decazes et Corvetto, ce dernier revenu tout exprès de Bourbonne-les-Bains où il se reposait, et Molé, Pasquier et Barante.

Restait à décider le Roi. Celui-ci était bien disposé, car il avait été blessé très profondément par l'attitude de la Chambre, mais redoutant sa propre famille et son entourage il hésita quelque temps.

Le 26 août, Corvetto lui montra la nécessité de cette mesure, au point de vue financier. M. de Richelieu avait comme tâche patriotique la libération du territoire avant les délais de cinq ans prévus par les traités. Ce résultat ne pouvait être obtenu que si les étrangers étaient assurés du rétablis-

sement de la paix intérieure en France, et aussi de la solidité de son crédit et de ses finances. « Or, disait Corvetto, comment donner confiance aux étrangers avec une Chambre qui rend tout budget impossible, qui déclare la guerre à quiconque a prêté son argent au Gouvernement, qui pose en principe que nul engagement ne lie le Trésor et la parole du Roi quand les députés annulent cet engagement enfin, qui propose la banqueroute ? bien plus, comment inspirer confiance aux étrangers sur le paiement positif de l'indemnité qui leur est encore due, quand une Chambre se joue ainsi de toutes les lois rendues en matière de finances, bouleverse toutes les ressources, et met tout en question ? C'est chose impossible, cette Chambre n'est bonne qu'à être cassée ».

Ce raisonnement si juste ayant ébranlé le Roi, celui-ci, sur les instances de la majorité de ses ministres, et aussi du tsar Alexandre, se résolut à signer la célèbre ordonnance du 5 septembre, dissolvant la Chambre et prescrivant de nouvelles élections.

Ces élections eurent lieu les 25 septembre et le 4 octobre ; elles apportèrent une majorité considérable d'environ une soixantaine de voix au parti royaliste modéré.

Ainsi que le dit M. Marion (1), « les alliés furent rassurés sur la durée du trône de Louis XVIII, douteuse tant que l'influence avait appartenu à des hommes qui sous couleurs d'anéantir l'œuvre de la Révolution préparaient en réalité une Révolution nouvelle ; les capitalistes purent compter sur une politique financière correcte et soucieuse de ménager l'avenir ; ils n'eurent plus à craindre le sans-gêne avec lequel la Chambre introuvable avait traité ou voulu traiter les créanciers de l'Etat. Toutes les conditions nécessaires pour le relèvement du pays se trouvèrent donc, quoique un peu tardivement réunies ».

Cette bonne impression fut confirmée par le discours du Roi prononcé à l'ouverture des Chambres le 4 novembre 1816. Ce discours, en effet, blâmait discrètement les dévouements exagérés, ceux des ultras, faisait appel au concours de

1. Marion, t. IV, *op. cit.*

tous les partis, proclamait le maintien absolu de la Charte et de ses promesses, l'honneur de la parole donnée.

C'étaient là des présages de paix, de calme et de réconciliation, l'annonce d'une bonne politique, dont le ministre des finances avait plus que tout autre besoin pour mener à bout la tâche qui lui incombait.

LE BUDGET ET LES EMPRUNTS DE 1817.

Tâche très dure, car si l'on n'agissait pas rapidement, énergiquement et sagement tout risquait d'être perdu et tout l'eût été peut-être, si en décembre 1816, Richelieu, à la suite de la bonne impression produite par les élections, n'avait pas obtenu des alliés un sursis de quelques mois pour le paiement des Bons venant à échéance en janvier et février 1817.

Le premier soin de Corvetto, conformément aux promesses faites par le Roi, dans son discours d'ouverture, fut de présenter au Parlement un tableau fidèle de la situation.

L'exposé qu'il fit à cet effet fut « très lumineux, très sobre et très positif (1) » et mérite d'être présenté un peu en détails :

Un budget, bien compris, disait le ministre, doit régler le passé, le présent et l'avenir.

Le passé, c'est-à-dire, en l'espèce, les dettes arriérées de l'Empire et de la Restauration elle-même.

Le présent, c'est-à-dire les recettes et les dépenses de l'année 1817 pour laquelle il est établi.

L'avenir, c'est-à-dire le développement du crédit, l'émission successive des rentes nécessaires et leur amortissement graduel.

Pour remplir ce triple but, le système proposé par Corvetto était simple, pratique, honnête. Il consistait :

- 1^o à assurer le paiement loyal de toutes les dettes ;
- 2^o à fixer le montant de l'impôt tel qu'il soit proportionné aux facultés des contribuables, tout en réservant un excédent permettant de diminuer les appels du crédit ;

1. Nervo, t. I, *op. cit.*

3^o à ranimer la confiance des possédants par la sûreté des engagements pris et l'évidence des moyens de les tenir ;

4^o à donner à toutes les fortunes la sécurité, seule source de la confiance et du crédit ;

5^o à augmenter la dotation de l'amortissement et à la renforcer par l'abandon absolu d'une partie des propriétés de l'Etat.

Avec ce système, disait-il, l'autorité obtient des services des contribuables et des capitalistes sans contraindre les volontés et par les seules voies de la conciliation et de la justice pour tous, annoncées par le Roi.

Son rapport était divisé en deux parties :

a) Le règlement des déficits antérieurs ;

b) Le budget de 1817 lui-même.

a) *Les déficits antérieurs.* — Ces déficits comprenaient d'abord les déficits des budgets de 1814, 1815 et 1816 qui n'avaient pu être couverts par des moyens extraordinaires et dont le solde total en numéraire était de 83 millions. En 1815 et 1816, les dépenses imprévues avaient été, en effet, très importantes, en particulier pour le ministère de la Guerre, qui avait eu à payer des soldes de non activité, de retraite, les dépenses des prisonniers de guerre en Allemagne, l'arriéré des régiments suisses, le doublement de la gendarmerie corse, des compagnies franches levées pour réprimer le banditisme.

Ils comprenaient ensuite les arriérés proprement dits, c'est-à-dire les dettes laissées par l'Empire ou celles que la Restauration avait faites. Leur évaluation avait été établie plusieurs fois, comme nous l'avons vu, d'abord par Louis à 759 millions, puis par Corvetto à 593 millions. Cette évaluation était d'ailleurs difficile à faire exactement, car la liquidation n'était opérée qu'au fur et à mesure de la présentation des titres par les créanciers, et la vérification des titres ainsi que leur apuration étaient choses fort compliquées.

Au moment où Corvetto présenta son rapport, au début de 1817, l'évaluation, déduction faite des 162 millions payés

jusqu'au 1^{er} août 1816, et y compris la contribution extraordinaire de 1815 était de 696 millions, dont 55 millions rendus à la Caisse des invalides de la Marine, 6 millions dus aux créanciers de l'ancienne liste civile, et 6 millions alloués par Louis XVIII aux départements en dédommagement des fournitures et réquisition aux troupes alliées.

Quant aux moyens d'acquittement de cette dette importante, Corvettò les indiquait ainsi :

« Le mode de paiement, disait-il, a donné lieu à de vifs regrets. La loi du 23 septembre 1814 avait réglé le sort de ces créances, elles devaient être payées en obligations royales à trois ans d'échéance ; le produit de la vente de 100.000 hectares de bois était affecté au remboursement de ces obligations. Cette loi se présentait naturellement au ministère comme le point d'appui nécessaire au paiement des arriérés, comme un véritable contrat passé entre l'Etat et ses créanciers, obligeant rigoureusement les deux partis. »

« D'autres motifs ont prévalu » et à la suite d'une longue discussion, le remboursement de la dette arriérée a été attermoïé à cinq ans, avec la faculté néanmoins, pour les créanciers, de faire inscrire immédiatement au Grand Livre le montant de leur créance. Mais cette inscription facultative a, dans le fait, presque tous les caractères d'une inscription forcée, non que les créanciers mettent en doute la fidélité du gouvernement à remplir une promesse qui a le sceau de la parole royale, mais ils ont des engagements à remplir, des dettes à payer ; les reconnaissances de liquidation ne peuvent être transférées qu'en supportant un droit de 1 %, indépendamment des frais du transfert, et c'est ainsi que des saisis du gage qui leur avait été primitivement délivré, les créanciers se trouvent condamnés à l'alternative ou de conserver inactives les valeurs qui leur sont délivrées, ou de subir une perte de 40 %, pour acheter la disponibilité de leur capital.

« Une disposition qui réglerait dès à présent le mode de remboursement de la dette arriérée, qui en garantirait le paiement intégral et qui, en rendant les créances négociables donnerait aux créanciers les moyens d'en recouvrer les fonds

avant l'échéance, serait à la fois un acte de justice et un moyen de crédit. »

A cet effet, Corvetto proposait de délivrer en 1817 aux créanciers de l'arriéré et aux prêteurs de l'emprunt de 100 millions, des reconnaissances au porteur, à 5 % d'intérêt négociables et transmissibles remboursables en rentes consolidées, au cours moyen des six mois ayant précédé l'année du remboursement, ce remboursement devant avoir lieu d'année en année à dater de 1821. Ainsi ces créanciers n'étaient plus obligés comme d'après le système de 1816 de conserver inactives les obligations à eux remises ou de les rendre disponibles en subissant une perte de 40 % sur leur capital. Les créanciers demeuraient d'ailleurs libres d'user de la faculté de remboursement par inscription de rentes au pair qui leur était reconnue par la loi du 28 avril 1814. Enfin, le ministre proposait que tous les titres dussent être produits dans le délai d'un an sous peine de déchéance.

Avant d'établir ces propositions, Corvetto avait consulté une commission composée de notabilités financières, de capitalistes et d'hommes politiques ; son projet paraissait donc être propre à satisfaire tous les intérêts et à procurer le crédit qu'en attendait le Trésor.

b) *Le budget de 1817.* — Dans l'établissement de ce budget, Corvetto mit une grande sincérité, présentant la situation dans toute sa gravité, avec netteté et clarté.

En 1816, les prévisions avaient été insuffisantes, en particulier pour le département de la guerre, à la suite du renchérissement de toutes choses, conséquence de la mauvaise récolte.

Aussi, les dépenses envisagées pour 1817 furent-elles considérablement augmentées, passant de 839 millions en 1816 à 1.088 millions l'année suivante.

Elles se divisaient encore en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires :

1° *Dépenses ordinaires.* — Les dépenses ordinaires étaient de 628.500.000 francs contre 548 l'année précédente.

Cette augmentation de 80 millions provenait :

a) De l'accroissement de dépenses de certains ministères, comme la Guerre, dont la dotation était portée de 125 millions à 151, comme l'Intérieur, qui recevait 80 millions au lieu de 75, par suite de l'attribution de 6 nouveaux millions à la dotation du clergé.

b) De ce que, en prévision de l'émission d'emprunts importants, les fonds nécessaires au service de la dette publique passaient de 125 millions à 151 :

113 millions pour la dette consolidée ;

38 millions pour les pensions et dettes viagères.

c) De ce que, pour la même raison, on affectait, pour le Service de la Caisse d'amortissement, une somme de 40 millions au lieu de 20 prévus au budget précédent.

2^o *Dépenses extraordinaires.* — De même les dépenses extraordinaires passaient de 291 millions à 459 millions.

Les frais occasionnés par l'entretien des armées d'occupation avaient, en effet, considérablement augmenté par suite du renchérissement des prix. D'autre part, certains paiements concernant l'habillement et l'entretien des troupes alliées en 1815, venaient à échéance cette année-là, si bien qu'on devait prévoir pour les dépenses résultant des traités du 20 novembre, 335 millions.

A cela on ajoutait :

10 millions destinés à solder aux départements les dommages causés par la guerre.

6 millions pour paiement d'intérêts dus, conformément à nos engagements politiques avec les étrangers ;

83 millions mentionnés précédemment comme déficit numérique des budgets de 1814, 1815 et 1816 ;

25 millions 500.000 pour acquitter la portion d'anciens effets à terme au Trésor, que les porteurs ne voudraient pas renouveler et pour frais divers.

Pour trouver les 1.088 millions ainsi nécessaires, Corvetto établissait son plan de recettes comme suit :

1^o *Recettes ordinaires.* — Ces recettes ordinaires se montaient à 703 millions se décomposant comme suit :

Contributions directes	365 millions
Enregistrement et domaines.....	140 —
Douanes et sels.....	55 —
Contributions indirectes.....	86 —
Tabacs.....	34 —
Messageries	3 —
Postes, loteries, salines de l'Est	20 —
	703 millions

2^o *Recettes extraordinaires.* — Elles étaient prévues pour 71 millions provenant :

De retenues sur les traitements pour 13 millions.
D'abandon du roi et des princes sur leur liste civile pour 5 millions.

De centimes additionnels sur la personnelle mobilière et les portes et fenêtres pour 53 millions.

Au total, les ressources ainsi obtenues se montaient à 774 millions seulement, c'est-à-dire à 374 millions de moins que les dépenses prévues.

Corvetto ne pensait pas que, dans l'état actuel de l'économie nationale, alors que tout était à reconstruire, il fut possible de recourir à l'impôt pour se procurer les 314 millions manquant. Il les demandait donc au crédit qui, croyait-il, « pouvait seul suppléer à l'insuffisance momentanée de l'impôt, c'était le présent qui empruntait à l'avenir (1) ».

Le procédé était d'autant plus légitime que les dépenses qui devaient être ainsi couvertes ne résultaient pas de la gestion ordinaire des Finances de l'Etat. Elles dérivait des charges des traités de 1815, conséquences des guerres malheureuses des années antérieures. Leur paiement servait à hâter le départ des troupes étrangères et devait bénéficier autant aux générations futures qu'aux générations présentes.

En conséquence, Corvetto demandait pour 1817 l'autorisation de créer 30 millions de rentes, dont le capital servirait à équilibrer le budget. Il restait d'ailleurs entendu

1. De Nervo, *op. cit.*, p. 196, t. I.

qu'il devait être rendu compte aux Chambres de l'emploi des fonds ainsi obtenus et que les sommes non employées en 1817 seraient reversées pour 1818.

En même temps qu'il proposait une telle émission, le ministre, comme nous l'avons vu, s'était occupé d'assurer le paiement des intérêts des emprunts ainsi contractés et l'amortissement graduel de la dette créée. Il avait dans ce but demandé :

D'une part, l'augmentation des crédits affectés au service de la Dette publique.

D'autre part, l'augmentation de la dotation de la Caisse d'amortissement, en portant cette dotation à 40 millions au lieu de 20.

Il avait calculé que si ce fonds de 40 millions continuait à être affecté à la Caisse et à être employé par elle jusqu'en 1830 au rachat de rentes, 88 millions de rentes auraient pu être, à cette époque, définitivement amortis, dans l'hypothèse où le cours resterait à 60 francs. Si le cours dépassait ce dernier chiffre, l'amortissement serait moins rapide, mais le prix étant meilleur, les effets ultérieurement émis le seraient plus avantageusement.

Pour augmenter la sûreté donnée aux emprunteurs éventuels par l'action de cet amortissement, Corvetto prévoyait une autre mesure destinée à donner une garantie de plus et à permettre, le cas échéant, de lutter contre la baisse de la rente. Il proposait l'affectation à la Caisse d'amortissement du produit de la vente de 150.000 hectares de bois de l'Etat.

Pour éviter une dépréciation de la valeur de ces bois, leur vente ne pouvait être opérée au plus tôt qu'en 1818, et elle devait l'être ensuite progressivement, avec toutes les précautions nécessaires pour éviter un encombrement du marché. En évaluant à 600 francs le prix de l'hectare, ce qui était très raisonnable puisque les bois précédents s'étaient vendus 800 francs, en y ajoutant les intérêts dus par les acquéreurs à terme, c'était donc une nouvelle garantie de 100 millions environ ajoutée à celle provenant de la dotation de 40 millions.

C'était là, semble-t-il, une mesure excellente, qui en plus

de l'action salubre qu'elle pouvait avoir directement sur la tenue de la rente, ne pouvait que contribuer à raffermir le crédit public en rassurant pleinement les possesseurs de biens nationaux.

Tel était le projet présenté par Corvetto aux délibérations des Chambres.

La Commission du budget l'examina avec soin. Elle était composée d'hommes considérables, présidée par Louis, et parmi ses membres on rencontrait Gaudin, Laffitte et le comte Beugnot. Elle mit deux mois à préparer son rapport, ne le présentant que le 29 janvier 1817, ce qui obligea Corvetto à demander le vote de quatre douzièmes provisoires qu'il obtint sans difficultés.

Ce rapport, établi par Roy, le futur ministre des Finances, était, dans l'ensemble, sympathique aux propositions du ministre.

La Commission acceptait, en effet, ses propositions, demandant simplement quelques modifications de chiffres, blâmant les dépenses exagérées et pour bien montrer qu'elle n'était pas disposée à permettre de telles dépenses, elle réclamait une réduction de 26 millions sur l'ensemble du budget, ramené ainsi de 1.088 millions à 1.062 millions.

Cette réduction portait sur les chapitres suivants :

- diminution des crédits de la guerre de 16 millions ;
- diminution des crédits de la marine de 6 millions ;
- diminution des crédits de l'instruction publique et de l'intérieur de 3.500.000 francs ;
- diminution des crédits de la justice et de la Chambre des députés de 500.000 francs.

En outre, pour affirmer le droit du Parlement à examiner les dépenses aussi bien que les recettes, deux rapports distincts avaient été établis : l'un concernant les recettes, l'autre les dépenses.

Enfin, la Commission indiqua expressément sa volonté absolue de ne plus permettre aux ministres des dépassements de crédit. C'est ainsi que le ministre de la Guerre ayant,

l'année précédente, dépensé 23 millions de plus qu'il ne lui avait été alloué, elle écrivait dans son rapport : qu'elle ne le blâmait pas formellement uniquement « parce que les principes d'ordre et de sévérité dont il ne faudrait jamais s'écarter à l'avenir n'avaient pas été observés avec la même exactitude dans le passé, qu'e précédemment la loi de finances n'avait pas été la règle invariable des dépenses des ministres, que les lois successives avaient entretenu cette déviation des principes sans le maintien desquels il fallait cependant renoncer à maintenir l'ordre, à obtenir du crédit, et qu'il y aurait une sorte d'injustice à rendre un ministre pour le passé, l'objet d'une sévérité dont, jusqu'à un certain point, il avait été autorisé à ne pas redouter toute la rigueur ».

Les débats s'ouvrirent immédiatement et sous les meilleurs auspices. On ne se trouvait plus, en effet, devant la Chambre introuvable, et Corvetto était assuré de sa majorité.

La discussion fut cependant vive, car parmi l'opposition, et à la tête du parti royaliste, se trouvait un homme dont l'autorité ne cessait de croître, et qui, s'étant renfermé jusque-là dans une attitude d'observation et de réflexion, commençait à jouer un rôle de véritable chef parmi la droite qu'il s'efforçait de discipliner et de modérer. Cet homme, c'était M. de Villèle.

Cette discussion porta surtout sur la question de l'emprunt envisagé par Corvetto, sur son opportunité et sur ses modalités. Cette partie des débats, très intéressante, sera examinée en détail lorsqu'il sera question plus spécialement des grands emprunts de 1817.

Mais de Villèle fit également porter sa critique sur la lourdeur du nouveau budget, en augmentation de 300 millions sur celui de 1816. Il demandait des économies par :

la suppression de sous-secrétaires d'Etat inutiles ;

la suppression du Conseil d'Etat, qui, disait-il, s'il avait un rôle important à jouer dans la constitution consulaire, n'en a plus aucun dans la constitution instituée par la Charte ;

la réduction des Cours d'appel de vingt-sept à dix-huit, des tribunaux de 361 à 300 ;

la diminution du nombre des préfets, un seul préfet pouvant suffire pour quatre départements ;
 la révision sévère des pensions ;
 la suppression des 1.500.000 francs demandés par l'Université.

Sur ces points, M. de Barante, commissaire du Roi, et Corvetto, montrèrent que les suppressions et réductions ainsi réclamées n'entraîneraient qu'une économie très minime de 14 millions, mais auraient pour résultat un bouleversement total de l'administration qu'il n'était sans doute pas souhaitable de voir se produire dans les circonstances où l'on se trouvait.

Après des débats qui durèrent ainsi deux mois, la loi de finances fut enfin votée par les Chambres et promulguée le 25 mars 1817.

Par 135 voix contre 88, le projet du ministre, avec quelques modifications de détail, était en somme adopté. Le budget était fixé comme suit :

Dépenses ordinaires.....	638 millions
Dépenses extraordinaires	431 —
Total	1.069 millions
Recettes ordinaires.....	703 —
Recettes extraordinaires.....	54 —
Total	757 millions

Le déficit, soit 312 millions, devait être couvert par l'emprunt et, à cet effet, le ministre était autorisé à émettre pour 30 millions de rentes.

Enfin, la même loi établissait la spécialité par ministère, en disposant par son article 151 que « le ministre des Finances ne pourra autoriser les paiements excédants que dans des cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances du roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres ».

Ainsi, les dépassements de crédits contre lesquels s'était élevée, fort justement, la Commission du budget, étaient rendus impossibles et les contribuables étaient assurés d'une gestion régulière des fonds publics.

Le résultat définitif de l'exercice 1817 se solda encore par un notable déficit. Les recettes au cours de l'année furent en effet de 726 millions, auxquels il convient d'ajouter comme nous le verrons, les 301 millions provenant des emprunts réguliers. On se trouvera donc dans la nécessité de recourir à des moyens extraordinaires pour une soixantaine de millions.

Les négociations ainsi entreprises ne rencontrèrent aucune difficulté. La sincérité, la loyauté, le véritable désir d'économie, la volonté de donner toutes les garanties possibles aux créanciers de l'Etat, et de rassurer pleinement les possesseurs de biens nationaux, qu'avaient manifestés clairement le gouvernement et les Chambres, avaient ramené la confiance. Les contributions étaient payées régulièrement et aussi bien que possible, malgré la mauvaise récolte, et les rapports des préfets ne laissent aucun doute sur le bon esprit de la population à cet égard et sur leur empressement à venir au secours de l'Etat.

ŒUVRE DE CORVETTO APRÈS LA CLOTURE DE LA SESSION DES CHAMBRES.

Après la clôture de la session ordinaire des Chambres le 29 mars, Corvetto, en dehors de la conclusion définitive des grands emprunts dont il sera question plus loin, s'employa à mettre à exécution les résolutions votées par le Parlement.

Il réorganisa d'abord l'administration de l'enregistrement et des domaines dont le rôle allait être très important en raison de l'affectation des produits de cette administration au service de la dette et de l'amortissement et de la décision prise concernant la vente de 150.000 hectares de bois pour la dotation de la caisse d'amortissement.

Il régla les pensions dont il avait été tellement question aux Chambres, en prescrivant un nouvel examen de tous les titres.

Il améliora le système de comptabilité intérieure du ministère des Finances, en particulier en instituant une caisse centrale et de service.

LES EMPRUNTS DE 1817.

Mais la tâche la plus importante et la plus délicate qui s'imposait à Corvetto était la conclusion des emprunts. Il s'y employa avec un zèle, une activité, une conscience et une loyauté admirables, qui lui permirent comme nous le verrons, de réussir parfaitement et par là de fonder enfin le crédit public sur des bases solides.

C'est d'ailleurs à l'occasion de ces emprunts qu'il dut subir les attaques les plus violentes de la part de l'opposition, et que les discussions se firent les plus âpres, les plus serrées, mais aussi les plus intéressantes à étudier.

On a vu plus haut combien était difficile la situation du Trésor à la fin de 1816 et au commencement de 1817. On vivait véritablement au jour le jour, et d'expédients, et l'on risquait à tout moment de se trouver à court de ressources, alors que l'on avait à faire face à ces dépenses inéluctables qu'étaient les dettes envers l'étranger.

Il devenait donc de plus en plus évident qu'il fallait recourir à l'emprunt pour secourir la Trésorerie, car il ne pouvait être question, ainsi que nous l'avons dit, de demander les sommes indispensables uniquement à l'impôt. Les nécessités de la reconstitution du pays après les guerres incessantes des vingt-cinq dernières années, la mauvaise situation économique dont souffrait la France, ne permettaient pas, sans entraîner de graves conséquences, de frapper le contribuable de nouvelles charges.

Ces emprunts, dont on reconnaissait la nécessité, il parut longtemps impossible de les obtenir.

En France, les rentiers, les capitalistes étaient appauvris à la suite des événements de la Révolution et de l'Empire. Ils étaient aussi effrayés par la politique de la Chambre introuvable, et les réductions dont on avait menacé les anciens créanciers de l'Etat ne pouvaient que les rendre très circonspects.

Quant aux banquiers, leurs opérations étaient surtout des opérations commerciales et ils n'avaient pas été habitués

par le gouvernement impérial à participer à des opérations de crédit public d'une aussi grande envergure que celle qui allait être nécessaire. Pendant les Cent-jours, Mollien qui n'avait pu se procurer les sommes indispensables par l'intermédiaire de la Banque de France, avait dû demander à Ouvrard de négocier 5 millions de rentes de la Caisse d'amortissement. Or, ce financier n'avait pu les vendre qu'en Hollande et verser ainsi au Trésor 50 millions.

Sans doute, pour couvrir une partie des frais résultant des achats de blé rendus nécessaires par suite de la disette, Corvetto avait réussi à emprunter en banque les sommes dont il avait besoin. Mais ces sommes étaient minimes, ne se montant qu'à 20 millions, et le banquier qui les avait prêtées avait nom Laffitte.

Il paraît donc hors de doute qu'on ne pouvait trouver en France les capitaux dont on avait besoin.

Jourdan, dans ses rapports, indique très clairement et très justement qu'aucune banque française ne se serait présentée pour une opération de cette importance. La plupart des banquiers, fort attachés à leurs habitudes, étaient peu disposés à se lancer dans une telle entreprise, et la déclaraient même irréalisable, quel que soit le taux offert.

Le chancelier Pasquier, dans ses *Mémoires* (1), indique à ce sujet, qu'en novembre 1816, il assista à des conférences tenues par le ministre des Finances avec les banquiers les plus importants de Paris. Or, devant le déficit de 300 millions prévu, aucun des financiers présents, même Laffitte dont la hardiesse était pourtant connue, ne consentit à participer à la fondation d'une société, d'une « compagnie » comme on disait alors, qui aurait pour but de souscrire à ses risques et périls, soit la totalité, soit même une importante portion des rentes dont l'émission était nécessaire. « Ce n'était pas trop de tous les capitalistes d'Europe, ajoute-t-il, pour porter le fardeau ; pour obtenir leur confiance (celle des banquiers de Paris) il fallait l'autorité, la garantie des premières maisons

1. *Mémoires* du Chancelier Pasquier, t. IV, p. 147 et sq.

des pays où l'on avait l'habitude de ces grandes et difficiles opérations. »

Une autre considération incitait Corvetto à chercher hors de France les capitaux dont il avait besoin. Ces capitaux qui devaient, en grande partie, servir à payer les indemnités de guerre aux alliés, étaient, en définitive, destinés à être exportés. Les prendre en France, c'eût été diminuer fortement la circulation monétaire nationale au moment où l'on avait le plus besoin qu'elle fut active pour reconstituer la vie économique.

Dans ces conditions, et pour tous ces motifs, Corvetto fut tout naturellement conduit à s'adresser à des groupes de capitalistes étrangers.

Il y était d'ailleurs encouragé par un premier essai qui avait fort bien réussi. L'emprunt de 6 millions de rentes autorisé par la loi du 28 avril 1815 avait été, en effet, négocié par petits paquets sur les places de Londres et de Hambourg. Il avait été très rapidement couvert au taux de 57 fr. 26, produisant 52 millions de francs. C'était là évidemment une somme d'une importance relativement minime mais « cet emprunt fut comme une sorte d'avant-garde qui éclaira la France sur le crédit dont elle pouvait disposer à l'étranger » (1).

Aussi, dès les premiers mois de 1816, Corvetto avait-il chargé un banquier de Paris, M. Baguenault, de pressentir les grands banquiers de Londres, Baring et Hope, sur la possibilité d'un grand emprunt. Malheureusement, on était alors au plus fort de la politique ultra, et Baring, effrayé « des folles idées de la Chambre de 1815 (2) » rompit les pourparlers.

Ces pourparlers furent repris fin décembre 1816 car on pouvait espérer que la politique plus sage suivie par la nouvelle Chambre rassurerait les capitalistes anglais.

Ce fut Ouvrard, cette fois, qui fut chargé de les mener. Ouvrard, en effet, était entré en relations avec Wellington

1. A. Liesse, *op. cit.*, p. 257.

2. *Mémoires du Chancelier Pasquier*, t. IV.

pour la fourniture de vivres aux troupes alliées. De plus, il était depuis longtemps en relations avec Baring et Hope à l'occasion d'achats de blés et d'approvisionnements. Enfin, l'on savait que, très ferme partisan de ce moyen de se procurer des fonds, il l'avait maintes fois conseillé et qu'il connaissait fort bien, par expérience, par relations d'affaires, ce qu'on pouvait escompter des places d'Amsterdam et de Londres.

Il vit d'abord Baring à Londres. Celui-ci ne pouvait guère se lancer dans une opération aussi considérable sans le secours d'un puissant associé. Son associé naturel était son beau-frère, Labouchère, directeur de la banque Hope à Amsterdam.

Les premiers pourparlers s'annoncèrent bien, ou du moins avec son optimisme habituel, Ouvrard revint à Paris très enthousiaste, déclarant que Baring et Labouchère avaient consenti au plan assez avantageux présenté par lui (1).

Ce ne fut qu'en janvier 1817 qu'on put décider les deux banquiers à venir à Paris où ils arrivèrent le 20. Contrairement à ce qu'avait rapporté Ouvrard, ils ne venaient pas avec l'intention ferme de traiter, mais seulement pour étudier la situation de la France, car Labouchère, qui fut toujours le plus difficile à décider en cette affaire, avait entre temps, ébranlé les bonnes dispositions de Baring. Ils déclarèrent tout d'abord qu'ils n'avaient jamais acquiescé aux propositions qu'Ouvrard leur avait faites.

Il est vrai qu'à leur arrivée à Paris, ils ne trouvaient pas beaucoup d'encouragements et que les milieux royalistes ultras où ils fréquentèrent montraient des dispositions peu propices à les décider à contracter (2).

Cependant, ayant acquis peu à peu la conviction de la loyauté parfaite du gouvernement, rassurés par le cours de la nouvelle politique, alléchés par l'espoir de conditions avantageuses, ils consentirent enfin à négocier et Baring « plus censé en affaires (3) », réussit à décider Labouchère.

1. Voir rapport de Jourdan à Corvetto à ce sujet.

2. Voir à ce sujet *Mémoires* de M^{me} de Boigne, t. II, p. 254 et sq.

3. A. Liesse, *op. cit.*

Au début, faisant semblant d'être effrayés par une telle opération, ils refusèrent de prendre « ferme » l'emprunt projeté. Richelieu, très inquiet de cette résistance et qui, à tout prix, voulait se procurer l'argent nécessaire au paiement rapide des alliés, était d'avis de consentir à ne leur laisser que le soin d'agir en commissionnaire et de placer les titres de rentes à émettre. Heureusement, Corvetto resta solide dans sa résolution, conseillé sans doute par Louis qui, en relation avec un grand nombre de banquiers savait ce que l'on pouvait espérer obtenir réellement des maisons Hope et Baring.

Le ministre leur offrit alors, non pas de leur céder l'emprunt en bloc, mais seulement par tranches successives. Ils acceptèrent, et le 10 février 1817 était conclu le traité par lequel ils s'engageaient à prendre 9.090.909 francs de rentes au cours nominal de 55 francs, au cours réel de 52 fr. 50, donc pour un capital de 93.000.000 payable par douzième de mois en mois.

Puis en avril, intervint un nouveau traité, portant sur 8.620.689 francs de rentes au cours réel de 55 fr. 50 pour un capital de 94.000.000 payable par neuvième.

Enfin, le 22 juillet 1817, intervint un troisième traité concernant 9 millions de rentes, cette fois au cours réel de 61 fr. 50, soit environ 112 millions de capital.

On le voit, les marchés se faisaient de plus en plus avantageux. C'est que la conclusion de ces traités apparaissait comme un immense succès, et comme une garantie donnée au crédit de la France par des banquiers qu'on savait ne jamais s'engager à la légère. Après le premier traité, la rente monta de 5 francs, et les gens de Bourse qui, la veille, se moquaient de Corvetto, proclamant impossible une telle opération par suite du mauvais crédit de la France, furent les premiers à déclarer que si l'on eut traité avec eux on l'eut fait à des conditions encore plus avantageuses.

Aussi, lors de la conclusion du troisième traité, voit-on s'inscrire à côté des noms de Hope et de Baring, ceux de banquiers français, comme Perrigaux et Laffitte, une clause étant insérée disant « que le présent traité sera commun à

d'autres maisons françaises, sur le nombre et le choix desquelles MM. Perregaux, Laffitte, Baring et Hope s'entendraient avec eux ».

En résumé, Corvetto avait obtenu la vente de 26 millions 711.598 de rentes, représentant un capital de 301.844.200 fr. à un taux moyen de 56 fr. 50, c'est-à-dire à un taux de 1 fr.50 supérieur aux prévisions les plus optimistes.

Mais le tout n'était pas de conclure de semblables traités. Il fallait encore les faire accepter par les Chambres, ou du moins se faire autoriser par celles-ci à les conclure.

Sans doute, Corvetto ne se trouvait plus en présence de la Chambre introuvable, mais cependant la lutte fut très âpre et rudement menée par l'opposition, lorsque, au cours de la discussion de la loi de finances, on aborda le projet d'emprunt de 30 millions de rentes à faire selon le procédé qui paraîtrait le plus avantageux au gouvernement, dans le but de combler le déficit.

De Villèle, la Bourdonnaye et leurs amis intervinrent énergiquement pour demander que les traités passés avec les soumissionnaires fussent non pas conclus par le gouvernement seul, mais examinés en détail par les Chambres. Leurs critiques furent celles que plus tard, les libéraux, comme Casimir Périer, devaient adresser à ces emprunts.

De Villèle ne niait pas la nécessité de cet emprunt, mais il voulait le restreindre à 20 millions de rentes, et, d'autre part, il en combattait les conditions et le gage.

Il prétendait que si l'exécution d'un emprunt peut appartenir au gouvernement, l'autorisation, la fixation de la quotité, le mode et les limites en sont de la compétence exclusive du Corps législatif. Il demandait donc que les conditions des emprunts à conclure fussent communiquées aux Chambres pour discussion et autorisation. Car, disait-il, « si on ignore les conditions d'un emprunt, ou si on l'autorise sans limites, le traité peut être onéreux, et c'est ce qui ne doit pas être ».

En réalité, il connaissait parfaitement les termes de la convention conclue avec Hope et Baring. Comme il le raconte

dans ses mémoires (1), il en avait reçu la copie, envoi d'un anonyme par la poste.

C'est sur le document ainsi venu en sa possession qu'il fonda toutes ses critiques.

Le taux lui en paraissait d'abord onéreux : « Le résultat de cet emprunt, disait-il, serait donc de nous faire perdre 50 % sur nos capitaux, de payer 10 % d'intérêts, de nous faire vendre des rentes à 50 francs, pour les racheter à 60 fr. par notre Caisse d'amortissement. »

En outre, il critiquait les recours au crédit des banquiers étrangers, « affront coûteux à notre intelligence et à notre patriotisme ».

Il demandait, en conséquence, que l'emprunt fut réduit à 20 millions de rentes, inscrits pour le capital réel produit par l'emprunt, payables au porteur, suivant les conditions habituelles, et que le remboursement du capital fut effectué par dixième, d'année en année, de 1821 à 1830.

Quant au gage proposé par le gouvernement, et qui consistait en plus de la dotation de la Caisse d'amortissement portée à 40 millions au lieu de 20, dans la vente de 150.000 ha de bois, il le trouvait insuffisant, donc inefficace, car, disait-il, c'est tout au plus une valeur de 100 millions à opposer à une dette totale de plusieurs milliards.

A cette attaque très vive et, il faut le reconnaître, fort bien menée, il fut répondu énergiquement, à la fois par de Barante, directeur des contributions indirectes, Laffitte, au nom de la majorité, et Corvetto lui-même.

« Lorsqu'on n'a pas assez de revenus pour payer des dépenses reconnues indispensables, dit de Barante, l'emprunt n'est ni un plan, ni un système, c'est une nécessité. On a demandé de rendre publiques les négociations entamées avec les compagnies pour la conclusion de l'emprunt, mais le ministre seul, pour faire une affaire avantageuse au Trésor, doit avoir la responsabilité du moment où il négocie son emprunt. Quant au taux auquel un emprunt est négocié, il ne peut être déterminé d'avance. Il n'y a pas nécessité de

1. *Mémoires du comte de Villèle*, t. II, p. 205.

conclure cet emprunt en France, ni inconvénient à le conclure à l'étranger : les emprunts se contractent là où les conditions sont les meilleures. Dans tout ceci, l'honneur national n'est point intéressé, les écus n'ont point de patrie. Quant à la garantie de la dette, elle est double ; outre l'amortissement que nous offrons, nous donnons hypothèque sur 150.000 hectares de bois, qui valent 100 millions, or, 100 millions de plus, agissant avec la puissance de l'intérêt composé, sont une force évidente et irréfragable. »

Quant à Laffitte, alors gouverneur et régent de la Banque de France, il s'attacha particulièrement à montrer que les conditions de l'emprunt n'étaient nullement onéreuses. « On a besoin de 308 millions, dit-il, la question est de savoir si ces 308 millions peuvent être supportés par les contribuables en 1817, ou s'ils doivent être acquittés par des moyens de crédit. S'ils pouvaient l'être par les contribuables en une année, il faudrait repousser cette voie. Il vaut mieux admettre une opération qui, pendant sept années, coûtera 70 millions de remboursement de capitaux au moyen de l'amortissement et des intérêts composés. Payer de cette manière ou payer avec des impôts, présente une différence de 119 millions ; ainsi ce n'est pas, comme le disait M. de Villèle, donner 600 millions pour 300. L'opération coûtera 119 millions qui, répartis sur sept ans, exigeront un sacrifice annuel de 17 millions. De plus, avec cette opération, vous laissez à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, des capitaux indispensables à la production et au travail. Quant aux capitalistes français qu'on voudrait éloigner au profit des étrangers, il y a encore là une erreur ; les capitalistes français sont admis comme les autres, mais ils n'ont pu suffire seuls à une aussi grande opération, c'est seulement par l'alliance et par le concours des maisons les plus importantes du commerce de l'Europe, qu'une semblable affaire a pu se négocier. Le traité qui a été conclu, et dans lequel deux tiers au moins sont échus à des étrangers, n'a donc rien d'insolite, de dangereux et l'honneur de la France, comme l'intelligence de ses capitalistes, n'y est nullement intéressé. »

Enfin Corvetto lui-même vint défendre son projet. Pour

conclure un emprunt, dit-il, il faut être deux ; on a donc dû s'arrêter aux conditions qui présentaient non pas le plus d'avantages mais le moins de charges.

Il exposa l'impossibilité de soumettre à la discussion d'une Chambre de 300 membres, la conclusion d'un emprunt d'une telle importance, d'autant plus que les banquiers contractants refuseraient sans aucun doute de livrer leurs propositions aux hasards d'une discussion publique.

Si l'on avait fait appel à des capitalistes étrangers, les premiers de l'Europe, c'était uniquement parce qu'il était impossible de s'adresser aux capitalistes français peu disposés, parce que peu habitués à prendre de si grosses responsabilités. Les fonds de ces capitalistes français étaient d'ailleurs utilisés par l'économie nationale, et l'on ne pouvait, sans nuire au développement de cette économie, garantie de la rentrée satisfaisante des contributions et de la bonne tenue du crédit public, les retirer d'un milieu où ils étaient si utiles. Le ministre ne doutait pas, d'ailleurs, que plus l'on irait, plus l'on verrait arriver à l'aide de l'Etat les capitaux nationaux.

A la critique adressée au taux exagéré de l'emprunt, Corvetto répondit simplement par des exemples tirés de l'ancien régime :

intérêts de 11 à 12 % à la fin du ^{xvii}e siècle,

taux de 24 % et même de 50 % consentis par Pontchartrain et Desmarests, et en rappelant que lorsque les capitalistes avaient, en 1814, prêté à l'Etat anglais, dont la situation était cependant bien meilleure que celle de l'Etat français en 1817, ils avaient réalisé un bénéfice de 25 %, c'est-à-dire double de celui obtenu par Hope et Baring.

Ces exposés, surtout celui de Corvetto très clair et très net, emportèrent la conviction des Chambres, d'ailleurs déjà bien disposées à l'égard du ministre.

Et la loi de finances du 25 mars 1817 disposa dans ses articles 127 et suivants :

« Le ministre des Finances est autorisé à faire inscrire jusqu'à concurrence de 30 millions de rentes pour des em-

prunts ou négociations dont le produit sera applicable au service de 1817 et années suivantes. »

« Le produit des dits emprunts ou négociations ne pourra être appliqué au service de 1817 que jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour compléter le paiement des dépenses portées au budget de cet exercice. »

« Il sera rendu compte, lors de la présentation du budget de 1818, de l'emploi de ce crédit. »

« Toutes mesures d'exécution seront réglées par des ordonnances. »

En somme, Corvetto obtenait tout ce qu'il avait demandé, tant en ce qui concernait le montant de l'emprunt à émettre qu'en ce qui concernait la procédure d'émission pour laquelle toute liberté lui était laissée.

Nous avons vu plus haut comment il employa cette liberté, et quel succès, relatif sans doute, mais sur lequel beaucoup ne comptaient guère, il obtint.

On lui a reproché de n'avoir pas placé les rentes dont il avait la disposition directement, par ventes de détail successives, et en France. Mais le ministre n'ignorait pas que le marché français était incapable d'absorber une quantité aussi considérable de rentes, et que, non organisé, il eut été fort embarrassé par une opération de ce genre. Laffitte, lui-même, à la tribune, a fait des déclarations en ce sens. En outre, le ministre savait que le meilleur moyen pour que les versements convenus fussent faits aux alliés dont certains, en particulier la Prusse, étaient très soupçonneux et exigeants, et cela sans difficulté et aux dates déterminées, était qu'ils fussent opérés par des banques habituées à des opérations de ce genre, et en lesquelles les Puissances eussent confiance. De plus, il était de notre intérêt que ces mêmes banques eussent assez d'influence sur les marchés étrangers, pour y maintenir le cours de nos rentes, afin de les négocier avec bénéfice. Or, aucune banque française ne remplissait ces conditions, qu'une émission directe au public n'eût pas permis non plus de réunir.

On a fait également grief à Corvetto d'avoir traité, pour les derniers emprunts, à un taux trop bas. Pour obtenir de meil-

leurs prix, il eut été nécessaire de provoquer la création d'une société de banquiers français entrant en concurrence avec Hope et Baring. Cela eut sans doute été difficile. Paul Leroy-Beaulieu (1) jugea avec raison semble-t-il, que les bas cours des emprunts sont imputables non pas au mode de négociation, mais uniquement aux circonstances où se trouvait alors placée la France.

C'est que, comme le dit M. Marion (2), ces emprunts ont été négociés à un moment où le crédit était à conquérir ; il ne faut donc pas les juger comme si ce crédit était déjà conquis. D'ailleurs, « les banquiers français qui, une fois la chose faite la blâmèrent comme trop onéreuse, avaient été unanimes à la déclarer irréalisable à aucun taux avant qu'elle fut faite (3). »

La vérité, semble-t-il, c'est au contraire que les emprunts de 1817 furent un immense succès ; un immense succès surtout parce qu'ils créèrent enfin le crédit de l'Etat, qui jusqu'à-là semblait bien fragile. On se reprit à avoir confiance, pleine confiance dans l'avenir du pays, dans sa politique, dans l'habileté, dans la pleine loyauté, dans la stabilité de son gouvernement, et non seulement les Français eux-mêmes, mais aussi les étrangers. Ainsi que le note Pasquier (4), « la situation du gouvernement français vis-à-vis des gouvernements étrangers changea complètement ».

Les conséquences s'en firent sentir très rapidement. Le jour même où était signé le premier traité avec Baring et Hope, Wellington notifiait au gouvernement français la décision des alliés de diminuer de 1/5 l'armée d'occupation à dater du 1^{er} avril et la note remise disait expressément que cette décision était prise en raison de « la bonne foi avec laquelle les engagements avaient été remplis et du crédit garanti par les maisons de banque étrangères et nationales les plus considérées en Europe ».

Quant à la situation du Trésor, elle s'améliora dès que

1. *Traité de la science des finances*, t. II, p. 391

2. Marion, *op. cit.*, t. IV.

3. *Mémoires* de M^{me} de Boigne.

4. *Mémoires* du Chancelier Pasquier.

les premiers versements de Baring et Hope furent commencés. Le 10 octobre, Corvetto écrivait au Roi : « Sa marche (celle du Trésor) est plus régulière et plus facile et je ne suis plus obligé, comme je l'ai été pendant toute l'année 1816, à chaque heure de la journée, de penser et de recourir aux plus pénibles expédients. »

La bataille financière était gagnée et c'était une « véritable résurrection » (1).

SITUATION A LA FIN DE 1817.

En somme, cette année 1817 avait apporté les meilleurs résultats qui permettaient d'envisager l'avenir avec espoir :

Un sentiment d'apaisement régnait dans tout le pays à la suite de l'excellente politique menée par la nouvelle Chambre.

Les alliés paraissaient être bien disposés à notre égard et l'on pouvait entrevoir une évacuation rapide avant les délais fixés.

Le Trésor était à l'aise. La Banque de France était prospère, le dividende qu'elle avait distribué à ses actionnaires avait considérablement augmenté : 60 francs en 1814, 64 en 1815, 76 en 1817.

La Caisse d'amortissement, bien dotée, par l'affectation de 40 millions pris sur les produits de l'enregistrement du timbre et des domaines, des postes et de la loterie, de 150.000 hectares de bois de l'Etat à aliéner, avait racheté au 31 décembre 1817 pour 5 millions de rentes, au cours moyen de 62 fr. 11.

Quant à la Caisse des dépôts et consignations, elle avait reçu 15 millions de dépôts, faisant en un seul trimestre plus d'un million de bénéfice.

La situation aurait donc été aussi bonne que possible, si une disette terrible n'était venue, à la suite de la mauvaise récolte, frapper le pays.

1. Marion, *op. cit.*, t. IV.

LES FINANCES EN 1818.

Le budget, les emprunts, la libération du territoire. — L'année 1818 commençait donc sous d'assez favorables auspices. Un grand pas avait été fait, mais il restait encore un grand chemin à parcourir pour aboutir au but cherché, l'entière délivrance de l'étranger, « souhait unique, pensée obsédante du duc de Richelieu (1) ». Cette tâche fut celle de l'année 1818. Cette année-là, en effet, était celle du terme de trois ans fixé par l'article 5 du traité du 28 novembre 1815, auquel une évacuation anticipée par les armées alliées pouvait être envisagée.

Le discours du trône, prononcé par le Roi, lors de l'ouverture de la session parlementaire de 1817-1818 traçait tout le programme financier de l'année qui s'ouvrait : diminution des dépenses, assurance de la libération prochaine du territoire, affranchissement des charges imposées, en somme, efforts vers l'émancipation du Trésor et de la France.

« J'ai ordonné, disait le Roi, qu'on mît sous vos yeux le budget des dépenses de l'exercice dans lequel nous allons entrer. Si les charges qui résultent des traités et de la déplorable guerre qu'ils ont terminée ne permettent pas encore de diminuer les impôts votés dans les précédentes sessions, j'ai du moins la satisfaction de penser que l'économie que j'ai recommandée me dispense d'en demander l'augmentation, et qu'un vote de crédit inférieur à celui du dernier budget suffira à tous les besoins de l'année.

« Les conventions que j'ai dû souscrire en 1815, en présentant des résultats qui ne pouvaient alors être prévus, ont nécessité une nouvelle négociation. Tout me fait espérer que son issue sera favorable, et que des conditions trop au-dessus de nos forces seront remplacées par d'autres plus conformes à l'équité, aux bornes et à la possibilité des sacrifices que mon peuple supporte avec une constance qui ne saurait ajouter à mon amour, mais qui lui donne de nouveaux

1. De la Gorce, *op. cit.*, p. 102.

droits à ma reconnaissance et à l'estime de toutes les nations.

« Ainsi que j'ai eu le bonheur de vous l'annoncer dans le cours de la dernière session, les dépenses résultant de l'armée d'occupation sont diminuées du cinquième, et l'époque n'est pas éloignée où il nous est permis d'espérer que, grâce à la sagesse et à la force de mon gouvernement, à l'amour et à la confiance de mon peuple, ces charges pourront entièrement cesser et que notre patrie reprendra parmi les nations le rang et l'éclat dus à la valeur des Français et à leur noble attitude dans l'adversité. »

C'était là poser, en très noble langage, toutes les questions qui allaient se présenter :

celle du budget et de son bon ordre ;

celle de la libération anticipée du territoire, dont la solution dépendait de la puissance du crédit public, et de la possibilité pour ce crédit de fournir les sommes nécessaires aux dépenses extraordinaires de 1818 et au paiement anticipé des deux derniers termes de l'indemnité de guerre, c'est-à-dire, au total, environ 600 millions.

Une autre question restait à régler, celle des créances étrangères, c'est-à-dire celle des indemnités particulières réclamées à la France conformément à l'article 19 du traité du 30 mai 1814, à l'article 9 du traité du 20 novembre 1815 et à la convention n° 3 annexe à ce dernier traité, question particulièrement ardue et irritante et qui demanda, nous le verrons, de longs pourparlers.

Tels sont les problèmes qui vont être résolus au cours de cette « mémorable » (1) année 1818.

En ce qui concerne le budget, on vit s'affirmer encore le souci du gouvernement et des Chambres d'en assurer le bon ordre et la régularité.

Tout d'abord le ministre avait été obligé de demander en une seule fois l'autorisation de six douzièmes provisoires car il ne fallait pas espérer que la loi de finances put être votée avant la fin de 1817.

1. Marion, *op. cit.*, t. IV, p. 418.

Après des observations très justes de la Commission, qui demanda que fussent prises les mesures nécessaires pour éviter, à l'avenir, un pareil recours au système des douzièmes, la demande de Corvetto reçut satisfaction.

Enfin, dans les derniers jours de décembre, le ministre présenta son projet de budget sous la forme suivante :

1817

<i>Dépenses</i> :	993.244.022		1.069.000
dont :	312.268.422	de dépenses extraordinaires.	471.000.000
	680.975.600	de dépenses ordinaires.....	638.000.000
<i>Recettes</i> :	767.778.600		774.000.000

Les propositions de Corvetto présentaient donc une sensible amélioration sur le budget de 1817.

Quant à la liquidation des arriérés, il indiquait que les titres présentés jusqu'au 27 septembre 1817, dernier terme pour cette présentation, se montaient à environ 400 millions qui, ajoutés aux 300 millions payés à ce titre avant le 1^{er} juillet, portaient tous les arriérés antérieurs à 1816 à 700 millions.

Pour en effectuer le solde, il demandait la création de 2.500.000 francs de rentes et la disposition des valeurs déterminées par la loi de 1817, ce qui lui permettrait de terminer très rapidement la liquidation.

Déjà, en plus du paiement des 300 premiers millions 68 millions étaient ordonnancés et les ordonnances étaient prêtes pour 33 autres millions. En somme, 401 millions pouvaient être considérés comme liquidés. Le solde n'était donc plus, au début de 1818, que de 300 millions.

En ce qui concernait le service de la dette, du recouvrement des impôts, des dépenses publiques, Corvetto signalait partout une régularité et une ponctualité remarquables qui ne s'étaient jamais démenties même au plus fort de la crise de 1817.

Quant à la rente, son cours qui, au 14 novembre 1816, date de la présentation du budget précédent, était de 55 fr. 10 atteignait 62 francs.

En somme, on constatait le développement du crédit, de

la confiance et, en dépit de la disette, « une grande fidélité et un grand empressement à payer l'impôt foncier ».

Enfin, pour couvrir le déficit prévu de 225 millions, le ministre demandait l'autorisation d'émettre un nouvel emprunt de 18 millions de rentes.

La Commission, dont le rapporteur était encore M. Roy, examina ce projet, avec la même précision et la même méthode que l'année précédente ; elle le conserva dans ses grandes lignes, ne demandant qu'une réduction de 19 millions, ce qui en fixait le chiffre à 974 millions au lieu de 943.

La discussion qui s'ouvrit à la suite du dépôt du rapport de Roy porta plus sur des questions de politique financière générale que sur le budget lui-même ; sur l'examen des principes qui doivent présider à la gestion des deniers publics que sur le projet de Corvetto.

Ce fut encore M. de Villèle qui vint présenter ces hautes questions à la Tribune de la Chambre :

a) La première fut celle de l'émancipation financière des communes, et de la spécialisation des centimes. De Villèle demandait que l'on laissât à chaque département la jouissance complète et l'emploi des centimes destinés à ses dépenses locales. Le gouvernement exigeant que cette grande réforme fut précédée d'une étude approfondie et d'une période transitoire ; une transaction termina le débat : on accorda au ministre 17 centimes au lieu de 16 centimes 1/2 pour ses dépenses départementales fixes et variables ; mais les Conseils généraux gardèrent l'entière disposition de leurs centimes facultatifs ;

b) De Villèle demandait également que les plus imposés des contribuables fussent adjoints aux Conseils municipaux pour le vote des impôts extraordinaires. Cette demande fut satisfaite ;

c) Enfin, le même orateur demanda également que l'on insérât une disposition qui obligerait les ministres à venir présenter aux Chambres, et à chaque session, les comptes des exercices antérieurs. L'obligation pour les ministres de soumettre chaque année le compte des exercices anté-

rieurs à la sanction légale des Chambres fut en conséquence approuvée.

Ces trois mesures, excellentes, prouvaient la volonté ferme de tous d'apporter à l'administration financière les meilleures garanties d'ordre, de régularité et de loyauté, et ne pouvaient que contribuer à assurer plus complètement la confiance et le crédit.

Quant aux projets de dépenses et de recettes présentés par le ministre et la Commission, à part quelques modifications de détail, et quelques discussions sur des points particuliers ils furent adoptés par les Chambres.

Une seule modification y fut apportée, qui était une modification dans la présentation. En effet, jusqu'alors les frais de perception des contributions et d'administration des régies ne figuraient nulle part ; on les fit figurer en dépenses ; en contre-partie, les produits bruts des contributions et des régies furent inscrits en recettes au lieu des produits nets comme il avait été fait jusqu'alors. Tout cela par désir de clarté et de sincérité.

Finalement le budget voté le 15 mai 1818, s'établissait ainsi :

<i>Dépenses</i> :	Dettes publiques.....	180.782.000
	Dépenses ordinaires.....	616.112.271
	Dépenses extraordinaires	301.468.422
	Total.....	1.098.362.693
<i>Recettes</i> :	ordinaires	876.851.975
	extraordinaires	222.510.718
	Total	1.098.362.693

Comme nous venons de le voir, ce budget ne présente qu'une augmentation apparente de son montant sur celui de 1817. Calculé selon le même mode, il eut donné au contraire un chiffre de 977 millions, soit 92 millions de moins que le précédent.

Ainsi s'affirmait la résolution de réduire, dans toute la mesure du possible, les charges imposées au pays.

Mais là n'étaient pas toutes les charges auxquelles ce pays avait à faire face.

Nous avons vu, en effet, qu'en vertu du traité du 30 mai 1814, la France s'était engagée à payer les sommes qu'elle devait hors de son territoire, soit à des personnes privées, soit à des établissements particuliers, en vertu de contrats ou d'engagements formels.

Déjà, ces créances avaient fait l'objet, conformément à la loi du 23 décembre 1815, d'une inscription en garantie de 9 millions de rentes, dont le capital avait alors paru suffisant à la couverture des sommes en question.

Mais les demandes affluèrent vite devant les commissions mixtes chargées de les examiner. « C'était la ruée financière après la ruée des soldats (1). » On vit se produire les réclamations les plus extraordinaires : remboursement de toutes les réquisitions frappées, par nos généraux pendant la guerre de Sept ans, solde de 4.000 reîtres fournis par le duc d'Anhalt-Bembourg à Henri IV pour combattre les ligueurs si bien qu'à la date du 1^{er} mars 1817, terme fixé pour la présentation des requêtes, leur montant total était de 1.600 millions.

L'inquiétude était à son comble au gouvernement. Richelieu s'efforça de ramener ces chiffres fantastiques à de justes proportions plus conformes à la réalité. Il fit remarquer que nous ne nous étions pas engagés à réparer tous les dommages de guerre, mais simplement à régler les dettes dérivant d'un titre régulier : restitutions de cautionnements, indemnités pour expropriations, arriérés de solde, etc... que quelques-unes de ces dettes ne pouvaient demeurer entièrement à la charge de la France, puisque les dépenses qui leur correspondaient profitaient à des pays maintenant étrangers : construction d'ouvrages d'art, travaux publics, que deux décrets de Napoléon en 1808 et en 1809 frappaient de déchéance respectivement les créances antérieures à l'an V, et les créances antérieures à l'an IX. Il indiquait, en outre, que matériellement, la France, ne pouvait supporter sans être ruinée complètement, le paiement d'une telle somme. En conséquence, il demandait que fût appliqué le système

1. De la Gorce, *op. cit.*, p. 103.

du forfait, c'est à-dire que fût fixée une somme fixe dont le paiement nous libérerait complètement.

Ces observations et ces démarches paraissaient rester vaines devant l'indifférence de l'Angleterre, et devant l'intransigeance haineuse de la Prusse.

Richelieu put enfin trouver une aide et un appui près du tsar Alexandre, qui réussit à provoquer la réunion à Paris d'une conférence présidée par Wellington, pour résoudre cette angoissante question.

Après des négociations très laborieuses, dans les détails desquelles il est impossible d'entrer ici, cette conférence aboutit enfin à un résultat relativement heureux, grâce, en grande partie, à l'habileté de Richelieu et à la confiance qu'il inspirait aux alliés.

La convention du 25 avril 1818 décida qu'il serait créé 12.040.000 francs de rentes, à répartir par les soins des gouvernements alliés entre les réclamants, plus 3 millions affectés spécialement à l'Angleterre et 1 million à l'Espagne, soit au total 16.040.000 francs de rentes.

Avec les 9 millions de rentes déjà affectés à ces créances, on arrivait ainsi à une somme de 25.040.000 francs de rentes qui allaient grossir la dette publique pour des réclamations dont beaucoup n'avaient qu'un fondement peu solide.

Mais du moins, la question était définitivement réglée et l'on avait « fermé cet abîme dont en 1815 il avait été impossible de mesurer la profondeur et qui menaçait d'engloutir la fortune publique ».

Cette convention signée, Corvetto se présenta devant la Chambre, pour demander l'inscription au Grand Livre de la Dette de 16.040.000 de rentes à créer de la sorte. Il en profita aussi pour solliciter l'autorisation d'émettre éventuellement 24 millions de rentes pour compléter le paiement des sommes dues aux alliés, au cas où les négociations sur la libération anticipée du territoire, alors entamées et qui paraissaient en bonne voie, aboutiraient.

Ces autorisations lui furent accordées sans difficultés par la loi du 8 mai 1818.

En somme, en ce qui concerne la dette publique, le résultat de la législation était le suivant :

Le ministre était autorisé :

1^o à inscrire 16.040.000 francs de rentes pour l'exécution du traité du 30 mai 1814 ;

2^o à ouvrir des emprunts jusqu'à concurrence de 16 millions de rentes 5 % pour couvrir le déficit de 1818 ;

3^o à émettre 24 millions de rentes pour le paiement des annuités restantes de l'indemnité de guerre.

C'était là un formidable appel au crédit, comme on n'en avait jamais encore vu, même l'on si remarque que sur ces 56 millions de rentes, 40 millions seulement devaient être émis, les autres 16 millions devant simplement être remis aux débiteurs.

Nous allons voir que Corvetto avait eu raison d'espérer et que les faits prouvèrent surabondamment que le crédit de la France était arrivé à un degré de puissance qui ouvrait, pour l'avenir, les plus magnifiques perspectives.

Les sommes qu'il devait se procurer par emprunt se composaient ainsi qu'il a été dit :

a) des sommes nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires de 1818 ;

b) des sommes nécessaires pour l'acquittement anticipé des deux derniers termes de l'indemnité de guerre :

a) Les premières se montaient à 16 millions de rentes. Il paraissait tout naturel de demander ces sommes au marché français, car elles étaient destinées à couvrir des dépenses à faire en France, et il fallait aussi satisfaire les capitalistes français qui, à la suite du succès des précédents emprunts, s'étaient plaints de ce qu'on n'eût pas fait appel à leur participation.

Pour cela, Corvetto eut recours à un mode d'emprunt dont les formes et les conditions étaient nouvelles ; au lieu de le céder à prix convenu à une ou plusieurs maisons, le ministre ouvrit une souscription publique pour les 16 millions autorisés par la loi de finances, ou plutôt, tant était grand l'esprit d'économie qui animait le gouvernement, pour 14 millions 600.000 francs.

Depuis les grands emprunts du règne de Louis XVI, on n'avait pas offert, en France, de rentes pour une si grosse somme. Il y avait une grande hardiesse de la part de Corvetto à agir de la sorte. On pouvait craindre, en effet, que les souvenirs récents et malheureux de la situation faite aux anciens créanciers de l'Etat atteints par le paiement en assignats ou en mandats, puis par la banqueroute des deux tiers, enfin par la baisse considérable des cours à la fin de l'Empire, n'agissent malheureusement sur l'esprit public et on comprend aisément les modalités dont, par précaution, fut entouré cet emprunt.

Tout le monde pouvait souscrire, par soumissions cachetées, à condition que le souscripteur résidât à Paris ou y eût un représentant, mais pour une somme qui ne pouvait être inférieure d'abord à 5.000 francs, puis à 2.500 francs. La souscription, qui n'était ainsi ouverte qu'à Paris, au ministère des Finances, était close le 27 mai. Le taux n'en devait être fixé par le gouvernement qu'après clôture ; faculté était donnée au gouvernement d'examiner et d'écarter les souscripteurs et à ceux-ci de retirer leur souscription après fixation du prix.

Le succès dépassa toutes les espérances, démontrant, malgré qu'il se mêlât parfois à cet empressement un désir de spéculation, que le gouvernement, par sa loyauté, sa franchise et sa probité avait gagné complètement la confiance du public et affermi pleinement son crédit.

En effet, durant les dix-huit jours où l'emprunt fut ouvert, il fut souscrit pour 163 millions de rentes, c'est-à-dire plus de dix fois plus que ce qui avait été demandé. Les souscriptions avaient afflué de la France entière, même des départements les plus éloignés.

Il s'agissait maintenant de répartir les rentes entre cette multitude de souscripteurs. Le taux fut d'abord fixé à 66 fr.50. c'est-à-dire au cours moyen de la Bourse le 30 mai date de cette fixation. Beaucoup d'offres n'ayant aucun fondement, la répartition n'eût pas lieu en proportion des sommes souscrites, mais par élimination de certains souscripteurs et par attribution en Conseil des ministres à ceux qui semblaient

donner plus de garanties. C'est ainsi que furent d'abord écartés les souscripteurs étrangers. Ce mode de triage fut évidemment fort critiqué, car les mécontents furent nombreux, d'autant plus que la rente haussa rapidement jusqu'à 80 au 31 août.

Mais malgré les apparences, cet emprunt, qui produisit 197 millions en capital, ne fut pas « classé » entièrement dès le début. C'est que beaucoup de spéculateurs, qui ne se considéraient que comme intermédiaires, y avaient souscrit, pensant par la suite écouler leurs titres avec bénéfice. On le constata lors de la crise de l'automne suivant, dont il sera parlé plus loin, quand les cours ayant baissé, un grand nombre des titres placés furent négociés et pesèrent lourdement et malencontreusement sur les cours.

Il semble donc que certaines critiques peuvent être adressées à l'émission de l'emprunt en question et qu'elle n'ait pas été faite avec toute l'habileté nécessaire. Cependant, en les faisant, il ne faut pas oublier que la technique du crédit public n'avait pas encore atteint la perfection à laquelle elle arriva plus tard, et que Corvetto agit là en précurseur. et forcément avec les imperfections des précurseurs.

Il paraît plus juste de ne retenir qu'une chose, c'est que, malgré ses défauts, cet emprunt prouvait magnifiquement qu'on entraît dans une nouvelle période de confiance et de crédit définitivement conquis.

b) La loi du 18 mai 1818, comme nous l'avons vu, avait ouvert au ministre un crédit de 24 millions de rentes pour se procurer les sommes nécessaires au paiement anticipé des indemnités de guerre, au cas de plus en plus probable, ainsi que les négociations en cours le faisaient pressentir, où les alliés consentiraient à évacuer notre territoire au bout des trois ans, c'est-à-dire en novembre 1818, comme la possibilité en était envisagée à l'article 5 du traité du 20 novembre 1815.

La question se posait de savoir comment ces 24 millions de rentes seraient émis. Là, évidemment, des considérations politiques se mêlaient aux considérations financières. Il convenait, en effet, de donner pleine confiance aux alliés,

de leur donner des sécurités qu'ils ne pussent contester. Aussi semblait-il justement raisonnable de recourir, pour se procurer les sommes nécessaires, aux crédits extérieurs, et cette fois encore aux maisons Baring et Hope.

Il est hors de doute que l'intervention de ces maisons, et la confiance qu'elles montraient à l'égard du gouvernement français, eut une influence très heureuse sur l'issue des négociations qui aboutirent à l'évacuation, en raison de la réputation dont elles jouissaient près des alliés.

Aussi Richelieu eut-il raison de dire : « Je bénis le ciel que nous ayons eu M. Baring à mettre en avant ; avec la méfiance des Prussiens, nous n'en aurions jamais fini si nous n'avions eu un homme de cette solvabilité à leur présenter. »

Cette considération fort importante permet d'écarter toutes les critiques que, cette fois encore, on ne manqua pas d'adresser aux emprunts en question.

Le 30 mai 1818, fut donc signée une convention avec Baring, celui-ci s'engageant à prendre 21 millions de rentes au cours de 67. Etant donné la hausse des cours de la rente, il n'était, en effet, pas besoin au ministre d'utiliser complètement les crédits qui lui avaient été ouverts.

Ainsi, à la fin de mai 1818, la situation se présentait sous un aspect favorable : la politique avait été menée à la Chambre avec assez de modération pour ne pas inquiéter l'opinion, le budget avait pu être établi sur des bases aussi solides et aussi réduites que possible, l'appel au crédit public, ce coup d'audace, avait merveilleusement réussi, l'assistance de grands banquiers de réputation européenne bien assise nous était acquise pour les opérations considérables que prévoyait le gouvernement.

Richelieu, grâce à la gestion habile de Corvetto, pouvait donc aborder, en toute sécurité, semblait-il, la réalisation du grand acte auquel il pensait depuis longtemps : la libération du territoire.

Il n'avait jamais cessé les négociations et les démarches à cet égard, et ce fut dans des dispositions favorables que s'ouvrit le 20 septembre le Congrès d'Aix-la-Chapelle malgré le mauvais effet produit tout d'abord par la fameuse note

secrète, rédigée au début de l'été 1818, par le baron de Vitrolles et remise au Tsar par l'intermédiaire du comte Orloff.

Ce Congrès réunit les hommes d'Etat les plus célèbres de l'époque : Metternich, Nesselrode, Wellington, Canning, Castlereagh, Capo d'Istria, Pozzo di Borgo, Hardenberg et les souverains y assistèrent en personne.

Richelieu y demanda donc l'application de l'article 5 du traité du 20 novembre 1815 et pour cela il montra quelles raisons les alliés avaient de faire confiance à la France : un gouvernement dont l'autorité était affermie et soutenue par une armée bien constituée, des finances en ordre, un crédit assuré d'une manière étonnante, aucun retard dans le paiement des dettes quelles qu'elles soient, des contributions exactement payées, un pays en pleine renaissance économique.

Fortement appuyé par le tsar Alexandre, il put enfin obtenir l'évacuation, son but suprême, par la convention du 9 octobre 1818.

Cette convention décidait :

1^o Que les troupes de l'armée d'occupation seraient retirées de France le 30 novembre au plus tard ;

2^o Que la somme à payer par la France pour compléter l'exécution de l'article 4 du traité du 20 novembre 1815 (contribution de guerre) était définitivement arrêtée à 265 millions (280 millions moins 15 d'escompte) ;

3^o Que, par application de l'article 14 de la convention n^o 1 annexée au traité de 1815, sur cette somme, celle de 100 millions, valeur effective, serait acquittée en inscriptions de rentes sur le Grand Livre de la Dette publique, portant jouissance du 22 septembre 1818. Les dites inscriptions étant reçues au cours du lundi 5 octobre 1818 ;

4^o Que les 165 millions restants seraient acquittés par neuvièmes, de mois en mois, à partir du 6 janvier 1819, au moyen de traites sur les maisons Hope et C^{ie}, Baring frères et C^{ie}.

En conséquence, pour l'acquittement des 100 premiers millions, une rente de 6.615.944 francs, les représentants au cours de 75,575, celui du 5 octobre 1818 fut inscrit au Grand

Livre, les certificats en étant remis aux commissaires des cours d'Autriche, d'Angleterre, de Prusse et de Russie, par le Trésor royal.

Il ne fut donc plus nécessaire de demander à Baring et Hope de prendre 21 millions de rentes ; ces banquiers consentirent d'ailleurs sans difficulté à réduire cette somme à 12.313.433 francs représentant 165 millions au cours de 67.

Tout paraissait donc aller pour le mieux, lorsqu'une grave crise financière vint se produire au début de novembre.

En effet, tous les événements qui venaient de se produire : prévision de l'évacuation, perspective de la fermeture du Grand Livre, bénéfices réalisés par les premiers souscripteurs à l'emprunt, avaient eu pour conséquence une demande considérable des rentes françaises, une « véritable ruée » vers ces valeurs, si bien que les cours montèrent jusqu'à 80.

Le gouvernement, d'ailleurs, agissait dans le sens de cette hausse à laquelle il avait intérêt afin que fut diminuée la quantité de rentes à fournir pour le paiement des 100 millions de l'indemnité.

La Banque de France se fit également la complice imprudente de cette spéculation. Elle favorisa fortement la hausse en accordant de nombreuses avances sur les certificats de souscriptions à l'emprunt, avances qui se montèrent successivement à 30, puis 40, enfin 30 millions, soit au total 100 millions, acceptant également d'escompter, pour une somme de 27 millions, du papier qui n'avait rien de commercial mais qui était simplement du papier de crédit ou de circulation créé par des banquiers pour se procurer des disponibilités. On voit que les sommes ainsi sorties de la Banque furent considérables, si bien qu'en six semaines son encaisse passait de 117 à 37 millions (1).

Le Trésor lui-même, bien qu'il y mit plus de modération, participa à cette campagne de hausse. Avec le succès de tous ses emprunts, il avait maintenant de fortes disponibi-

1. Léon Say, *Les Finances de la France sous la III^e République*, t. III, p. 155.

lités, ce qui lui permit, de vendeur, de devenir acheteur. De plus Corvetto, ayant accordé aux souscripteurs versant par anticipation un escompte se montant au total à 550.000 fr. désirait vivement regagner cette somme. Il utilisa donc ses disponibilités en achat, et aussi en prêts sur reports. Il faut reconnaître d'ailleurs que ses opérations ne furent pas malheureuses pécuniairement. Il ressort, en effet, du rapport que Jourdan fit en 1819 à Louis sur ces opérations, que le capital total engagé fut de 153.253.000 francs et le bénéfice net de 975.200 francs.

Cette campagne de hausse à base spéculative devait avoir forcément pour conclusion une grosse crise, d'autant plus qu'à cette même époque, certains grands Etats comme la Prusse et la Russie procédaient eux-mêmes à des emprunts pour substituer des valeurs métalliques au papier. Il en résulta une grosse importation de numéraire dans ces Etats, et la plus grande partie de ce numéraire était tiré de France.

En outre, l'emprunt ne s'étant pas, comme nous l'avons vu, toujours très bien classé, certains acheteurs qui n'avaient souscrit que par spéculation, se mirent à vendre dès que les cours atteignirent 80. Il en fut de même de certains étrangers à qui des rentes avaient été remises. C'est ainsi que la Prusse, assez embarrassée financièrement, négocia de grosses quantités de ces rentes.

Aussi, dès la fin d'octobre, la crise éclata-t-elle. Le cours de la rente baissa de 8 points et ce fut vite presque une panique. La maison hollandaise Burenbrock, ayant spéculé sur la rente et s'en étant chargé de 4 à 5 millions, faisant faillite, la situation s'en trouva tout à coup aggravée.

La Banque de France, dont on a vu l'imprudence, recourut à une mesure qui était plutôt faite pour accroître les embarras que pour les écarter. Elle resserra ses escomptes, réduisant à 45 jours au lieu de 90 l'échéance maxima des effets, et restreignit l'émission de ses billets. La conséquence en fut que beaucoup de personnes ne furent plus capables de faire face à leurs engagements.

De son côté, Corvetto se vit obligé de continuer ses prêts

sur reports et bientôt, il acheta lui-même directement des rentes, pensant ainsi maintenir le cours. Cette action n'eut évidemment aucun effet utile, comme on aurait dû s'y attendre.

Le 31 octobre, le 5 % était à 71,75, le 30 novembre à 69 et le 14 décembre il atteignit son point le plus bas avec 62.

Cette crise a été reprochée violemment à Corvetto, par la suite. Il est certain que le ministre a commis là de graves imprudences. Mais quand on le juge, on doit faire la part de l'inexpérience et se rendre compte de ce que l'on ne pouvait avoir alors des connaissances exactes sur la technique du crédit public, alors à peine fondé.

En tous cas, il est une critique qui porte à faux, c'est celle qui fut faite à la fois par de Villèle et ensuite par Casimir Périer, et qui tendait à voir dans la crise de l'automne 1818, une conséquence des emprunts extérieurs par le fait que les étrangers avaient intérêt à réaliser sur nos rentes des bénéfices rapides, donc à spéculer sur elles, dont ils restaient les maîtres absolus.

Bien au contraire, il semble que si la crise en question ne fut pas plus grave, c'est parce que le gouvernement français avait partie liée avec les banquiers anglo-hollandais d'une solidité éprouvée et en lesquels les alliés avaient pleine confiance, et aussi parce que ces mêmes alliés, à qui de nombreuses rentes avaient été remises, avaient intérêt à ne pas les voir baisser, mais au contraire à tout faire pour que la crise fut conjurée aussi rapidement que possible.

Quoi qu'il en soit, cette baisse rapide de la rente pouvait avoir des suites très graves :

1^o D'une part, la conséquence pouvait en être que les 12 millions de rentes remis à Baring et Hope ne suffiraient pas à assurer le paiement des 165 millions aux alliés ;

2^o D'autre part, les 6.615.944 francs de rentes remis aux alliés risquaient de ne plus représenter en capital les 100 autres millions de l'indemnité.

C'était là un danger inquiétant, et la libération du territoire compromise, car il était bien certain que le plus acharné de nos ennemis, la Prusse, essaierait de saisir cette occasion

pour prolonger l'occupation qu'elle ne cessait qu'à contre-cœur.

Richelieu dut donc négocier à nouveau pour éviter des effets si fâcheux. Ces négociations aboutirent d'ailleurs rapidement car, ainsi que nous l'avons dit, « notre habile politique avait fait des étrangers eux-mêmes les plus intéressés au soutien de la rente française (1) ». Le 19 novembre 1818 et le 2 février étaient signés un protocole et une convention établissant l'état des paiements sur de nouvelles bases :

a) un délai de 18 mois au lieu de 9 mois, jusqu'à mai 1820, était donné à Baring et Hope pour opérer leurs versements, un intérêt de 5 % étant simplement stipulé pour les paiements ainsi retardés ;

b) les 6.615.000 francs de rentes remises aux alliés demeureraient indisponibles entre les mains de commissaires alliés jusqu'en juin 1820.

A cette époque, elles seraient remplacées par 100 millions de bons du Trésor à 5 %, payables jour par jour du 1^{er} juin 1820 au 1^{er} mars 1821, un tiers seulement de ces bons serait négociable et seulement après le 1^{er} décembre 1820 la France ayant un droit de préférence pour cette négociation.

Après la signature de ces accords, la crise se dénouait rapidement d'elle-même, et le marché des rentes reprenait toute sa fermeté.

Le 30 novembre 1818, la France était totalement libérée de l'occupation étrangère, et le grand dessein du Roi et de Richelieu était ainsi réalisé.

Les artisans de cette grande tâche abandonnèrent, peu après, le pouvoir. Corvetto d'abord, qui profondément atteint par la maladie, donna sa démission à la fin de novembre, puis Richelieu lui-même, qui quitta le ministère le 25 décembre 1818. Tous deux se retiraient pauvres et sans aucune fortune.

Au premier Louis XVIII fit une pension viagère de 20.000 francs et un don de 50.000 francs, mettant en outre

1. Marion, *op. cit.*, p. 427.

à sa disposition le château de la Muette. Corvetto demeura quelques années en France, mais toujours malade, il se rendit à Gênes, pensant que l'air de sa patrie pourrait le remettre. C'est là qu'il mourut le 22 mai 1822.

Quant à Richelieu, les Chambres lui votèrent une rente viagère de 50.000 francs qu'il accepta sur les ordres du Roi, mais qu'il consacra tout entière à la fondation d'un hospice à Bordeaux.

Pour compléter le tableau de l'œuvre de Corvetto, il convient de dire quelques mots de la réorganisation de la Banque de France à laquelle il procéda par une loi votée en mai 1818.

La Banque avait vu, depuis 1814, son importance grandir de plus en plus et ses rapports avec le Trésor étaient devenus plus étendus. Aussi, le régime de 1806 ne pouvait plus lui suffire.

Jusque-là, son capital de 90 millions, l'obligation qu'elle avait de prélever le tiers de ses bénéfices pour augmenter ce capital déjà trop élevé, l'impossibilité où elle se trouvait de placer à son gré la réserve qu'elle avait dû convertir en rentes, l'accumulation de cette réserve, étaient pour elle la cause de grosses gênes.

Aussi réduisit-on le capital à 70 millions, divisé en 70.000 actions, et ainsi une somme importante, auparavant improductive, fut rendue à la circulation. Le dividende annuel se composa désormais d'un intérêt fixe de 6 % et des $\frac{4}{5}$ des bénéfices restants, le dernier cinquième devant servir à compléter, par la suite, si besoin en était, l'intérêt à 6 %. De plus, les bénéfices mis en réserve jusqu'au 31 décembre 1817 étaient répartis entre les 70.000 actionnaires.

Enfin, on donnait à son administration plus de libertés. Cette administration était assurée par un Conseil Général, comprenant 17 régents et trois censeurs, nommés par l'Assemblée Générale, tous assurant leurs fonctions gratuitement, le gouverneur étant choisi par le Roi parmi les régents.

La durée du privilège n'était pas modifiée et le ministre des Finances pouvait exercer sur elle une surveillance par

la communication des états de situation, et par le moyen des vérifications de l'inspection des finances.

Sa mission restait toujours la même : procurer des moyens monétaires au commerce, à l'industrie, à l'agriculture.

Comme le disait le rapport de Corvetto : « La circulation ainsi facilitée, enrichie par les escomptes, multiplie les moyens de travail et avec eux les objets de consommation et d'échange. L'émission de ses billets est toujours en proportion avec la masse de numéraire nécessitée par les mouvements du commerce. La Banque, en un mot, est une association libre qui agit dans sa sphère selon les règles de son intérêt. »

Ainsi, à la fin de 1818, grâce à l'effort persévérant de Richelieu et de Corvetto, la France reprenait dans le monde sa figure de grande puissance, effaçait les traces de sa défaite, reconquerrait avec sa liberté, la confiance et le respect de toute l'Europe.

Au point de vue strictement financier, sa situation se présentait sous un aspect qui donnait les meilleurs gages d'avenir. L'œuvre de Corvetto avait été, en ce domaine, particulièrement féconde.

Sans doute, ce redressement coûtait cher, et la dette publique s'était considérablement enflée. De 65 millions en 1814, elle allait passer à 160 millions d'intérêts annuels. Mais c'était là la conséquence, non pas d'une mauvaise gestion des finances publiques, mais d'une liquidation nécessaire du passé, à laquelle il était impossible de se soustraire.

Ce dont il faut s'étonner, c'est, non pas que les charges se soient ainsi augmentées, mais qu'on ait pu les augmenter aussi facilement et dans de si bonnes conditions, c'est qu'on ait pu transformer cette énorme dette à court terme résultant des arriérés, des déficits, des indemnités et frais de guerre, en une dette perpétuelle plus facilement supportable, c'est en somme que, dans de semblables circonstances, après les ruines matérielles et morales accumulées durant vingt-cinq ans, on ait pu, de la sorte, fonder sur des bases si solides le crédit public.

Le Trésor avait donc, en même temps, que des capitaux

nombreux, acquis un bien encore plus précieux, et qu'il ne possédait guère, jusqu'alors, la confiance de tous.

Il faut admirer aussi que, dans cette extrémité, Corvetto ait pu travailler, au milieu des embarras de Trésorerie et des soucis constants de gros paiements à effectuer, des négociations délicates à mener, au perfectionnement de l'administration, à la fondation de la Caisse d'amortissement, à l'amélioration du statut de la Banque de France, et surtout à l'établissement de budgets loyaux, modérés, précis, nets, ménageant l'avenir. Le service de cette dette accrue, va pouvoir se faire en effet sans gros sacrifices nouveaux, parce que le ministre l'a prévu de longue date, en fixant ses recettes ordinaires de telle sorte qu'elles dépassent largement jusqu'à ses dépenses ordinaires. Le budget normal de la France va s'établir à 870 millions, c'est-à-dire à un chiffre inférieur de 80 millions à celui de 1811, et cela malgré les malheurs qui nous avaient frappés.

Ainsi, cet homme sage et vigilant avait donné aux finances de notre pays ce qui leur manquait en 1814 : le crédit et un budget, avait donc forgé un instrument éprouvé, un outillage financier pour la France moderne qui allait être si utile au moment où s'ouvrait l'ère industrielle contemporaine ; comme le dit M. Marion, trois ans après Waterloo, vingt ans après la Banqueroute des deux tiers, vingt-deux ans après le lamentable effondrement du papier-monnaie révolutionnaire, nul Etat, si ce n'est l'Angleterre, n'avait alors des finances aussi solides que les nôtres.

CHAPITRE IV

Les successeurs de Corvetto : Louis, Roy, de Villèle

Ainsi, à la fin de 1818, grâce à la ténacité, à la loyauté, à l'habileté d'hommes tels que Louis et Corvetto, soutenus résolument par l'autorité royale, le but que s'était assigné Louis XVIII était atteint : le terrible héritage financier, légué par les régimes antérieurs était liquidé sans que rien en eût été renié, sans que jamais le gouvernement eût cessé de proclamer hautement qu'il acceptait, comme ceux de la France, les engagements pris par les gouvernements précédents. Le crédit était fondé par cette loyauté même, le budget était établi de telle sorte que les dépenses extraordinaires disparaissaient en grande partie par suite de la libération du territoire, les recettes existantes restaient assez fortes, pour faire face à toutes les dépenses ordinaires et à celles nées des emprunts contractés. La vie économique du pays, prenant, d'autre part, un essor nouveau, l'avenir apparaissait sous les meilleurs auspices.

Ainsi était réalisée la promesse de la proclamation royale du 25 juin 1815 : « réparer, par tous les moyens en notre pouvoir, les maux de la révolte et de la guerre ».

Mais pour que ces espoirs de prospérité future ne fussent pas déçus, il importait évidemment que l'œuvre de Louis et de Corvetto fût maintenue, consolidée, perfectionnée par leurs successeurs.

Fort heureusement, le choix du Roi se porta, pour leur confier le soin des finances publiques, sur des hommes qui possédaient les qualités nécessaires. Les successeurs de Corvetto furent en effet dignes de lui, et continuèrent son œuvre

avec la même loyauté, la même netteté, le même souci du bien public et la même habileté que lui. Leur tâche était moins ardue que la sienne, mais elle restait encore assez délicate, car il leur fallait l'accomplir au milieu d'une situation politique fort troublée.

Après 1818, en effet, l'opposition libérale, alliée à l'opposition bonapartiste, ne cessa de se renforcer et devint de plus en plus active jusqu'à ce qu'elle réussit à triompher définitivement, par la Révolution, en 1830. Sans doute, cette opposition n'avait pas la majorité parlementaire, mais elle était assez puissante pour créer de réels embarras au gouvernement. Les passions, un instant apaisées en devinrent plus aigres, surtout après l'assassinat du duc de Berry le 13 février 1820, et la conséquence inévitable de cette agitation de gauche fut la tendance sans cesse accrue à une réaction de droite, qui se manifesta pleinement après 1824 lorsque Charles X eut remplacé Louis XVIII. Aussi assistons-nous durant ces douze années à des crises ministérielles nombreuses, où se manifeste de plus en plus un glissement vers la droite.

Cette situation politique n'était évidemment pas propice à l'élaboration de bonnes finances. Cependant les hommes qui furent chargés de cette élaboration surent, malgré ces circonstances défavorables, porter les finances publiques au point de véritable perfection où elles se trouvèrent, en 1830, et fonder définitivement et solidement le système financier qui fut, jusqu'à la fin du xix^e siècle, celui de la France moderne.

Il ne saurait être question de faire ici l'histoire complète et détaillée, au point de vue financier, des années 1818 à 1830. Nous voudrions seulement dégager les traits saillants de cette histoire, indiquer brièvement, d'une part, les améliorations apportées au système existant et les solutions données aux grands problèmes qui se présentaient, d'autre part, les grandes lignes de la politique budgétaire durant cette période.

Tout d'abord, avant d'aborder cette étude nécessairement brève, il convient de dire quelques mots de ceux à qui le

Roi confia successivement la lourde charge du Ministère des Finances.

A) LES HOMMES.

L'un de ces hommes est déjà connu. C'est le baron Louis, qui revint au pouvoir du 29 décembre 1818 au 20 novembre 1819, dans le cabinet Dessoles, ministère du centre à tendance libérale modérée.

Il eut comme successeur, dans le cabinet centre droit Decazes, puis dans le cabinet Richelieu également centre droit, du 20 décembre 1819 au 12 décembre 1822, le comte Roy. Ce dernier n'était pas un inconnu. Depuis quatre ans, il remplissait d'une façon remarquable les fonctions de rapporteur de la Commission des finances de la Chambre, dans lesquelles il s'était montré homme pratique et comptable avisé.

Roy était né le 15 mai 1765 à Savigny (Haute-Marne) et avait reçu une forte éducation qui lui permettait à l'âge de 20 ans d'acheter une charge d'avocat au Parlement de Paris. Pendant la Révolution, il fit montre d'un grand courage et d'une ferme volonté, en intervenant près des comités, en faveur des recèveurs généraux. Ces derniers, en effet, qui n'étaient que des fonctionnaires, avaient été confondus avec les fermiers généraux dont ils devaient partager le sort tragique. Roy fut assez heureux pour éviter l'échafaud à un grand nombre d'entre eux et pour faire restituer aux familles de ceux qu'il n'avait pu sauver, leurs biens injustement confisqués.

Très travailleur, très entreprenant, Roy fonda en 1794 des manufactures importantes, dont l'exploitation lui apporta la fortune. Il devint ainsi le plus grand propriétaire foncier de France, et ses propriétés rurales étaient estimées à plus de 1.800.000 francs. Eloigné de la politique durant l'Empire, dont il n'avait pas eu à se louer et auquel il montra une hostilité discrète, il fut élu député sous la seconde Restauration et siégea parmi le groupe royaliste modéré.

D'un caractère froid, presque austère, très ferme et très

droit, Roy avait acquis dans l'administration de ses entreprises personnelles une grosse expérience, le sentiment des réalités, le goût de l'économie ou plutôt de l'emploi judicieux des capitaux qu'il avait à gérer. Cet homme d'affaires installé au pouvoir, possédait donc, comme ses prédécesseurs, les qualités requises pour la haute fonction qu'il allait remplir, bien qu'il les eut acquises d'une tout autre manière.

Roy eut pour successeur du 13 décembre 1821 au 3 janvier 1828, de Villèle qui prit le portefeuille des finances dans le ministère qu'il devait présider officiellement à partir du 4 septembre 1822.

Né à Toulouse le 14 avril 1773, il appartenait à une famille « qui remontait très loin et occupait un rang honorable dans le Lauragais (1) », destiné dès son enfance à servir dans la marine de guerre, il fut en 1788 attaché comme élève officier au port de Brest, puis effectua en 1789 et en 1790 des croisières à Saint-Domingue et dans l'océan Indien.

En 1793, alors qu'il se trouvait à l'Île-de-France en qualité d'aide-major de l'amiral Saint-Félix, les officiers, les matelots et les habitants ayant adhéré au mouvement révolutionnaire jacobin, il fut, avec son chef, privé de son emploi et dut se réfugier à Bourbon. Mais là encore, les Jacobins le poursuivirent et il fut même emprisonné.

Après sa libération, comme il lui était difficile de rentrer en France, la mer étant bloquée par les Anglais, de Villèle s'établit à Bourbon, acquit une plantation de café qu'il fit rapidement prospérer et se maria avec la fille du colon Panon-Debassynes.

Il mena alors une vie fort active, car en plus de ses occupations de planteur, il prit part aux luttes politiques et entra comme député à l'assemblée de la colonie, où il se fit vite remarquer.

C'était là un excellent apprentissage politique, une très bonne école, où, au milieu de circonstances difficiles, il apprit à appliquer son esprit d'ordre et de régularité aux questions administratives.

1. Hyde de Neuville, *Biographie de Villèle*.

Revenu en France en 1807, il se fixa sur sa terre familiale de Morvilles, près de Toulouse, et se consacra aux travaux agricoles. Nommé maire de sa commune, puis président de l'assemblée électorale du canton, il fut élu en 1808, conseiller général de la Haute-Garonne. Remplissant sa fonction avec zèle, et même avec courage, car il n'hésita pas à protester, dans les dernières années de l'Empire contre les réquisitions incessantes et les emprunts forcés, il s'y convainquit de l'utilité des pouvoirs locaux, des défauts d'une centralisation excessive, devint ainsi ce qu'il ne devait jamais cesser d'être, un partisan ferme de la décentralisation.

Il ne joua aucun rôle pendant la première Restauration. Mais en juin 1815, le comte d'Artois le nomma maire de Toulouse, et dans la situation troublée où se trouvait la ville, il montra de la décision et du sang-froid, réussissant à soustraire les chefs des fédérés aux violences royalistes.

Enfin, en août 1815, il fut élu député à l'âge de 42 ans et siégea à l'extrême droite. Sa carrière politique commençait. Au contraire d'un grand nombre de ses collègues du même groupe que lui, il arrivait à la Chambre avec une grande expérience politique et avec de sérieuses connaissances des affaires.

Il passa d'abord inaperçu et nul ne fit grande attention à ce député méridional, de médiocre noblesse, de petite taille, à la voix nasillarde, au fort accent toulousain et qui semblait peu doué pour l'éloquence. Il ne chercha d'ailleurs pas dès l'abord à se pousser au premier rang, et il se dissimula presque, se réservant, étudiant le milieu où il devait agir, et semblant vouloir s'imposer uniquement par le travail.

Acceptant avec empressement les tâches que méprisent les autres, il se consacra tout entier aux questions de finances, si étrangères à la plupart de ses collègues qui les dédaignaient, présentant sans doute qu'elles allaient devenir les plus importantes.

Puis, quand il se sentit sûr de lui dans ce nouveau milieu, il commença à émerger et à se servir puissamment des qualités incontestables qu'il possédait. Peu instruit, il était mûri

par l'expérience, possédant au plus haut point l'esprit d'ordre et de discipline, la lucidité d'esprit et une grosse puissance de travail, avec cela fermement attaché à ses idées, tenace sans violence, calme et ferme. Il suppléait à l'éloquence improvisatrice qui lui manquait par une clarté et une exactitude d'expression, une autorité sans présomption qui entraînaient l'adversaire.

Ces qualités, il les utilisa sans doute pendant toute la durée de la Chambre introuvable ; mais il ne chercha pas alors à acquérir une grosse influence politique, mécontent qu'il était à la fois du Ministère dont il redoutait les idées et des ultras dont il trouvait les chefs incompetents, sans expérience, sans décision.

Leurs violences et leurs passions lui répugnaient aussi, car elles étaient trop opposées à son caractère. Aussi ce ne fut qu'avec la nouvelle Chambre que son rôle grandit. Il devint le chef incontestable de la droite et s'appliqua à l'assagir, car il désavouait, au fond, toute velléité de retour à l'ancien régime, tout en n'aimant pas l'ordre nouveau. Il devint le porte-parole de ce parti, écouté de tous, dans les questions financières et nous avons indiqué plus haut ses interventions principales où il se montra partisan acharné de toutes les économies, redoutant les emprunts, désireux de clarté, de netteté, de bonne administration.

Aussi nul ne s'étonna quand, en 1821, il prit le portefeuille des finances. Il apparaît alors comme un véritable homme d'Etat, « ne concevant sans doute le plus souvent que des idées communes, mais les appliquant avec un bon sens supérieur (1) », « ministre aux allures d'intendant, mais d'intendant probe, sagace, passionné pour l'ordre, invariablement fidèle (1) ». Il avait été auparavant en 1820, vice-président de la Chambre, sachant se tenir au-dessus des rancunes et des passions de parti avec une impartialité à laquelle les libéraux eux-mêmes avaient rendu hommage.

Il quitta le ministère en 1828, ayant été combattu sourdement par les ultras, violemment par les libéraux, et les élec-

1. De la Gorce, *Louis XVIII*, p. 211. 1

tions ayant amené une majorité de 270 opposants contre 170 ministériels.

Fortement attaqué après sa chute, le 4 juin 1828, un membre de la Chambre des députés demanda sa mise en accusation pour trahison envers le Roi et pour avoir isolé le Roi du peuple. Une commission fut nommée. La majorité se déclara favorable à la proposition. Mais finalement, toute cette agitation n'eut aucune suite.

Au commencement d'août 1828, de Villèle se retira à Mourville d'où il ne sortit plus, se refusant à participer à toute politique active et il y mourut en 1854.

De vie privée très simple, de mœurs irréprochables, peu brillant dans le monde mais d'un charme extrême dans l'intimité, il était dévoué à ses amis et extrêmement désintéressé. Un trait montre ce désintéressement. Une somme de 25.000 francs était alors allouée à tout ministre entrant en fonctions pour frais d'installation. De Villèle, modestement logé en hôtel garni, vint à pied au Ministère aussitôt après sa nomination. Le secrétaire général lui compta aussitôt les 25.000 francs. « Des premiers frais, répondit de Villèle, je n'en ai point ; qu'on donne aux commissionnaires qui ont apporté mes effets ce qui leur revient ; je refuse les 25.000 fr. »

Il eut pour successeur dans le ministère modéré Martignac, Roy qui reprit ainsi le pouvoir jusqu'au 8 août 1829, puis dans le ministère de droite Polignac après cette date et jusqu'en juillet 1830, de Chabrol et de Montbel.

De Chabrol était né en 1771, à Riom ; destiné à l'état ecclésiastique, il avait été élevé à l'oratoire qu'il avait quitté en 1791 pour ne pas prêter serment à la constitution civile du clergé.

Emprisonné sous la Terreur, il n'avait été remis en liberté qu'en 1795. Auditeur au Conseil d'Etat en 1805, il était nommé maître des requêtes en 1807, en 1810 intendant général des provinces illyriennes, en 1813 intendant général du Trésor de Piémont. A la Restauration il se rallia au régime nouveau et devint conseiller d'Etat, puis préfet de Lyon, qu'il quitta au moment des Cent-Jours pour y revenir après Waterloo.

En 1817, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur, il prenait en 1821 la direction de l'Enregistrement du Ministère des Finances et reçut la pairie en 1823. Ministre de la Marine dans le cabinet Villèle le 4 août 1824, il fut choisi par Polignac comme ministre des Finances. On voit que c'était un administrateur et non un homme politique, formé à la forte école du Conseil d'Etat napoléonien.

De de Montbel il paraît inutile de parler, car il ne fit au ministère qu'un passage éphémère, y arrivant en fin mai, pour en être chassé par la Révolution en juillet, sans avoir eu le temps de marquer ce passage par un acte spécial quelconque.

Tels sont ceux qui eurent, durant douze ans, la charge de nos finances publiques. Quoique d'origine différente, c'étaient tous des hommes d'expérience éprouvée, formés par une longue pratique, un travail opiniâtre, à l'école de l'Administration publique ou de la gestion d'intérêts privés importants, de haute valeur, de moralité indiscutable, de compétence certaine et dont l'un d'entre eux, de Villèle, était doué de qualités exceptionnelles d'homme d'Etat.

Il reste à examiner maintenant successivement l'œuvre qu'ils accomplirent.

B) L'ŒUVRE.

I. — *Les réformes et les problèmes extrabudgétaires.*

a) LE BARON LOUIS. — Dès le début de sa prise de fonctions, Louis essaya de remédier aux graves inconvénients qui résultaient de l'emploi du système des douzièmes provisoires, constamment utilisé, par nécessité en raison du commencement tardif de la session parlementaire, depuis 1814. A cet effet, il avait proposé de faire commencer l'année financière au 1^{er} juillet, et de faire voter le budget jusqu'au 1^{er} juillet 1820. Cette proposition se heurta à une opposition très forte, qui s'appuyant sur certains arguments d'ordre constitutionnel, la fit repousser. Ce ne fut qu'en 1822 qu'on trouva le moyen de rétablir une situation normale, en insti-

tuant deux sessions dans la même année, séparées par le renouvellement du cinquième de la Chambre, et dont la seconde, s'ouvrant en juin, était consacrée à la discussion et au vote du budget. Ainsi le budget de 1823 put-il être mis en application dès le début de l'année, ce qui eut toujours lieu pour les autres budgets jusqu'en 1830.

Mais le grand objet de la préoccupation de Louis fut le crédit public. Nous avons vu, en étudiant son œuvre lors de son premier passage au ministère, combien il tenait pour nécessaire la bonne organisation de ce crédit et comment il avait contribué à le fonder. Son œuvre avait été brillamment continuée par Corvetto, et les succès des emprunts de 1818 avaient montré que le but recherché avait été atteint.

Cependant, il restait encore beaucoup à faire dans cet ordre d'idées. Le système employé, en effet, enserrait le crédit dans des limites trop étroites. Le marché des rentes était circonscrit à un trop petit nombre de prêteurs. Sans doute, grâce aux mesures prises par Corvetto, le cercle des acheteurs et des possesseurs s'était quelque peu élargi, tant à Paris qu'en province. Mais, les inscriptions de rentes, et même le paiement des arrérages n'étant possible qu'à Paris, il était encore trop difficile d'acheter, de vendre ou de toucher des rentes en dehors de la capitale pour que ce fut là un placement largement répandu.

Aussi la rente était-elle concentrée entre les mains de quelques capitalistes sur la place de Paris. Cette situation présentait de nombreux inconvénients, en rendant difficile au gouvernement la manœuvre de la masse de ces rentes, en favorisant l'agiotage et la spéculation, en empêchant que le pays tout entier s'intéressât vraiment au sort de cette valeur.

Il était donc nécessaire de donner à la rente une base et un espace plus larges. Pour cela et pour la faire connaître à la province, pour la répandre sur tout le territoire, Louis proposa la création de livres auxiliaires de la Dette publique, appelés petits grands livres. Ces livres devaient exister dans chaque département où ils étaient placés sous la garde du receveur général, et sous le contrôle du préfet. Ils per-

mettaient aux rentiers de provinces, comme à ceux de Paris, de toucher leurs arrérages, de négocier leurs titres et d'en acheter sur place sans difficultés.

Ce projet, fort raisonnable, fut cependant attaqué. On lui reprochait d'avoir pour conséquence de faire naître dans les départements l'agiotage qui y était encore inconnu, d'enlever au commerce et à l'industrie des capitaux nombreux, toutes objections auxquelles Louis répondit facilement. Il reçut d'ailleurs un puissant secours de Mollien, l'ancien ministre des Finances de Napoléon, qui venait d'être nommé pair. Mollien montra parfaitement que si le crédit public était si assuré en Angleterre et en Hollande, et d'un si utile secours à l'Etat, c'était parce que « les créanciers de la Dette publique étaient dans toutes les provinces, dans toutes les villes, dans toutes les circonscriptions, que partout étaient ouverts des registres où l'on échangeait entre les acheteurs et les vendeurs les titres de cette dette ; de là cet accord de principes, cette nationalité d'opinions, cette confédération d'intérêts qui, dans chaque famille, protégeait la dette de l'Etat comme une dette de famille ».

De plus, ajoutait-il, « le mouvement de fonds d'un service tel que celui du Trésor français est d'un intérêt spécial. Quelque habile que puisse être la manœuvre de ce service, ce n'est pas sans effort et sans frais que, deux fois par an, une masse de 200 millions doit être déplacée pour venir des départements acquitter à Paris en vingt jours, les intérêts dus aux créanciers de la dette. Déjà assez d'autres dépenses ne sont payables qu'à Paris ; il importe donc qu'il y ait une sorte de réciprocité entre toutes les parties de la France, non seulement dans le paiement des impôts, mais dans l'acquittement des dépenses. Nationaliser la rente, c'est la rendre populaire et elle le sera ».

Ces arguments rompirent heureusement l'opposition, et finalement la proposition de Louis fut votée. Cette importante mesure eut les effets qu'avait prévus Mollien. Grâce aux petits grands livres, la rente fut classée parmi les capitalistes de province, « nationalisée » et devint rapidement populaire, si bien qu'en 1825 le nombre des rentiers était déjà

de 145.000. Elle favorisa donc le crédit public en élargissant considérablement le marché des valeurs d'Etat à la France entière.

b) Roy. — Durant les trois années qu'il passa au pouvoir jusqu'au 12 décembre 1822, Roy en dehors de l'établissement des budgets, eut à s'occuper de deux questions fort importantes :

a) la réglementation des droits des possesseurs de biens nationaux et de biens engagés ou échangés ;

b) le règlement des comptes concernant le premier remboursement des reconnaissances de liquidation émises en paiement de l'arriéré et qui arrivaient à échéance en 1821.

a) *Questions de biens nationaux*. — Cette question était toujours en suspens. Sans doute, l'article 9 de la Charte avait déclaré que toutes les propriétés étaient inviolables, mais cette déclaration ne s'était pas encore traduite en une loi expresse, si bien que les propriétaires de ces biens ainsi que de ceux provenant du domaine et engagés ou échangés contre des reconnaissances de dettes étaient toujours dans une situation incertaine et précaire. Ils étaient, en effet, conformément aux lois de 1803 et de 1799, toujours exposés aux enquêtes de l'administration des domaines, obligés de présenter à toute réquisition les pièces prouvant leur libération et leurs droits de propriété. De plus, après les manifestations de la Chambre introuvable, ils se sentaient toujours à la merci d'un vote hostile en cas de revirement de la politique.

Il convenait donc de faire cesser au plus tôt cet état de choses et d'assurer aux personnes en question la sécurité de leur possession dans l'intérêt même du crédit de l'Etat et de la tranquillité publique.

C'est à quoi s'employa Roy en présentant le 4 janvier 1820 un projet de loi dans ce sens. Ce projet fut adopté sans grande difficulté et devint la loi du 17 mars 1820.

Le titre premier déclarait « pleinement libérés tous les acquéreurs de domaines nationaux, quelles que soient l'origine des biens et l'époque des ventes », lorsqu'il s'agissait

d'acquisitions faites en vertu des lois antérieures à 1802, même si les décomptes n'avaient pas été arrêtés.

En ce qui concernait les domaines nationaux provenant de biens d'émigrés et dont le produit devait être remis aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit, l'administration des domaines devait établir en 1820, le bordereau général des décomptes à faire. Ce bordereau devait être arrêté et signifié avant le 1^{er} janvier 1822 et le recouvrement des décomptes signifiés devait avoir lieu avant le 1^{er} janvier 1822. Ces délais expirés, toute action ou poursuite était interdite.

Le titre second, de même, disposait que, si aucune signification de décompte n'avait été faite avant 1829 en ce qui concernait les biens engagés ou échangés, ces biens « seraient déclarés propriétés incommutables entre les mains des possesseurs actuels ».

Cette loi, véritable loi d'apaisement, de réconciliation et d'effacement du passé eut les meilleurs effets moraux et matériels ; « elle rassura tous les possesseurs, affermit la propriété, lui donna de la valeur, et vint apporter au Trésor, un accroissement considérable de produits, par suite des mutations et des ventes qui s'effectuèrent plus librement. Ce fut une loi tout aussi financière que politique (1) ».

b) *Question des remboursements des reconnaissances de liquidation.* — Ainsi qu'il a été déjà exposé, la loi du 28 avril 1816 disposait que les créanciers de l'arriéré recevraient en règlement de leurs créances et au fur et à mesure de la liquidation des comptes, des reconnaissances non négociables mais échangeables contre des inscriptions de rentes, puis la loi du 25 mars 1817 avait rendu ces reconnaissances négociables et payables au porteur.

Leur remboursement intégral devait être opéré à partir de 1821, par cinquième, d'année en année, par la voie du tirage au sort et par série, en numéraire, ou, à défaut en inscriptions de rentes au cours moyen des six mois, précédant l'année du remboursement.

1. De Nervo, *op. cit.*, p. 419.

Le montant total des reconnaissances étant de 300 millions, Roy devait donc prévoir pour 1821, le remboursement de 60 millions et demander les crédits à cet effet.

La question se compliquait du fait que le Trésor avait cette année même, à acquitter à la Banque de France 60 millions que celle-ci avait avancés pour le paiement de l'indemnité aux alliés, et devait rembourser également avant le 1^{er} mars 1821 les 40 millions restant dus sur les 100 millions de bons du Trésor remis aux alliés en 1818.

De plus, la dette flottante ne cessait d'augmenter, passant de 174 millions en 1819 à 183 en 1820, à 249 millions au 1^{er} janvier 1821, y compris les 100 millions dus aux alliés.

Or, pour faire face à toutes ces dépenses, auxquelles il ne pouvait ni ne voulait se soustraire, le Trésor possédait un crédit en rentes de 11.400.000 francs.

Le problème se posait donc de la façon suivante : d'une part diminuer le montant de la dette flottante et des créances exigibles, d'autre part, éviter en se procurant les sommes nécessaires d'avilir les valeurs destinées à opérer cette libération, c'est-à-dire éviter de faire baisser la rente.

Il convenait donc d'émettre le moins possible de ces dernières pour que leur abondance sur le marché n'en fit pas baisser le cours.

Roy fit des propositions en tenant compte de ces considérations, propositions facilement acceptées et qui devinrent la loi du 8 mars 1821 complétée par l'ordonnance du 14 mars 1821.

Son système fut le suivant :

Tout d'abord, il était ouvert au Trésor un nouveau crédit à n'utiliser qu'éventuellement, de 3.384.000 francs de rentes, représentant en capital au cours de 77, cours moyen des six derniers mois, les 60 millions du premier cinquième des reconnaissances, le crédit total en rentes du Trésor étant ainsi porté à 14.784.000 francs.

Ces 14.784.000 francs de rentes devaient être négociés en partie, et en partie aussi minime que possible, pour éteindre les dettes indiquées plus haut. Pour certaines de ces dettes, comme les engagements envers la Banque et les

étrangers, par exemple, le paiement ne pouvait être différé. Mais, en ce qui concerne les reconnaissances, Roy s'efforça de réduire au minimum le montant des rentes à négocier ou à émettre pour leur extinction et même leur paiement en numéraire. A cet effet, il donna le choix à leurs possesseurs, entre le remboursement en argent comptant, et le remboursement en six annuités, à raison de 10 millions par an, de 1821 à 1826, à 6 % d'intérêt ou à 4 % mais avec primes et lots, c'est-à-dire pourvues d'avantages tels qu'un grand nombre de détenteurs de ces reconnaissances devaient opter pour ce mode de règlement. Il réussissait ainsi à remplir tous ses engagements, à échelonner sur six ans tout au moins en partie, le règlement d'une dette immédiatement exigible, à limiter le plus possible les émissions de rentes nécessaires.

Il n'eut de la sorte qu'à émettre pour 12 millions de rentes, dans lesquelles celles qui concernaient le paiement des reconnaissances n'entraient que pour 1.294.000 francs ; cette émission eut lieu pour la première fois avec publicité et concurrence, la rente étant adjugée à la compagnie qui aurait fait la soumission la plus élevée au-dessus d'un minimum fixé par le ministre. Elle eut un succès complet et les soumissionnaires furent très nombreux. Ce fut la maison Hottin-guer, Delessert et Raguénault qui fut déclarée adjudicataire des 12 millions de rentes, au prix de 85 fr. 55. Roy obtint ainsi 205.320.000 francs en capital, qui lui servirent à rembourser les 60 millions à la Banque, les 40 millions dus aux alliés, les reconnaissances réclamées en numéraires et l'annuité pour 1821 concernant ces mêmes reconnaissances.

Ce succès prouvait que le crédit de l'Etat était définitivement assuré.

En dehors de ces grands problèmes, Roy s'attacha à réaliser certaines réformes dont le but était d'organiser avec le plus d'ordre possible l'administration financière.

C'est ainsi que, depuis la remise du service des forêts à la Direction des domaines, l'exploitation des bois de l'Etat laissait fort à désirer. Les services de l'enregistrement, en effet, ne possédant aucune connaissance spéciale, s'adressaient, en particulier, pour l'estimation des coupes, à des

salariés qui s'entendaient avec les soumissionnaires. Si bien que les pertes subies de ce fait par le Trésor depuis la mise en vigueur de ce système jusqu'en 1820, purent être évaluées à 40 millions. De plus, en raison du mauvais entretien, les produits des forêts domaniales étaient dépréciés ainsi que la valeur même de ces forêts. En 1815, l'hectare se vendait 850 francs en moyenne, alors qu'en 1818 il ne valait plus que 732 francs, en 1819 485 francs. Or, en 1820, il restait encore 90.000 hectares à vendre sur les 150.000 affectés à la Caisse d'amortissement ; c'était donc une perte assurée de 40 millions si les choses restaient en l'état.

Pour y remédier, Roy, par les ordonnances du 11 octobre et du 22 novembre 1820, réorganisa une administration des forêts, spéciale et distincte, régie par trois administrateurs sous les ordres directs du ministre des Finances. Cette mesure ne tarda pas à porter ses fruits et l'exploitation forestière fit rapidement, pour le plus grand bien du Trésor, des progrès considérables.

En outre, par la loi de finances de 1821, il fit prendre des dispositions nouvelles, dans le détail desquelles il n'est pas possible d'entrer, mais qui permirent de pousser fort activement, à partir de 1822, les travaux du cadastre. Ainsi l'impôt foncier put avoir désormais une assiette stable et être réparti avec une égalité plus satisfaisante entre les contribuables, conditions nécessaires à sa perception régulière et productive.

Enfin, deux lois, inspirées par le ministre des finances, vinrent montrer à nouveau le souci du roi et du gouvernement de remplir toutes les obligations des gouvernements précédents et de n'exercer aucune représaille à l'égard de ceux qui avaient servi le régime déchu. Il s'agit de la loi de 1820, qui rétablissait à partir du 1^{er} janvier de la même année, les traitements des membres de la Légion d'honneur tels qu'ils existaient en 1814. Ces traitements avaient subi une diminution du fait de la disparition, avec l'Empire, de certaines ressources affectées à l'ordre, et de la loi de 1821, qui régla la situation des anciens donataires de l'ancien domaine extraordinaire. Ce domaine ayant été réuni en 1818

au domaine de l'Etat, les donataires en question avaient été dépossédés de leurs revenus. C'est à réparer cette injustice, tout au moins en partie, car malgré les efforts du gouvernement, certaines des dispositions proposées par Roy avaient été repoussées par la Chambre après une discussion très vive et très passionnée, que tendait la loi dont il s'agit, en accordant des indemnités aux donataires de l'ancien domaine extraordinaire impérial.

c) DE VILLÈLE. — De Villèle, qui succéda à Roy le 12 décembre 1822, est certainement « de tous les hommes politiques issus de la Restauration, celui dont la figure présente le relief le plus accusé » (1). Spécialisé depuis longtemps, comme nous l'avons vu, dans les questions financières, il put, durant les longues années qu'il passa au pouvoir, mettre en œuvre ses hautes qualités d'administrateur, et d'organisateur méthodique.

Comme nous le verrons plus loin, en étudiant les budgets de la Restauration, après 1818, il exerça une action bienfaisante et très durable pour l'établissement de bonnes règles financières et pour l'aménagement de la fiscalité.

Mais là ne se borna pas son rôle en matière de finances. Il s'efforça tout d'abord de compléter l'œuvre de ses prédécesseurs en apportant de nouvelles améliorations à l'administration elle-même.

L'étude de ces réformes dépasserait le cadre de cette étude. Il paraît cependant nécessaire d'indiquer ici celles qui furent apportées aux régies des forêts, des douanes, des contributions directes, des postes, et à l'organisation intérieure du ministère des Finances, où les services furent regroupés afin d'en assurer une meilleure répartition, et à cet effet, distribués entre quatre grandes directions : administration des contributions directes, dette inscrite, mouvement général des fonds, comptabilité générale. On obtenait ainsi une gestion plus rapide, plus régulière, plus ordonnée, et on réalisait en même temps des économies importantes.

1. A. Liesse, *op. cit.*, t. I.

De Villèle, en outre, s'occupa du crédit public. Au début de sa carrière politique, ses conceptions à ce sujet ne montraient que peu de justesse ; c'est ainsi que nous l'avons vu combattre énergiquement l'emprunt de 30 millions de rente proposé en 1817 par Corvetto et critiquer le principe de l'emprunt à l'étranger, ne se rendant pas compte que la situation du marché français ne permettait pas d'y effectuer déjà une opération de cette envergure.

Peu à peu, à mesure que son expérience de la chose publique s'accroissait, ses idées se modifièrent à cet égard et lorsqu'il arriva au pouvoir, il eut une vision plus claire de la situation.

Ainsi, en 1823, pour couvrir les frais de la campagne d'Espagne et le paiement des arriérés, il négocia un emprunt de 400 millions de francs en capital avec la maison Rothschild et le réalisa en grande partie à l'aide de capitaux étrangers.

Cet emprunt fut fait à un taux très avantageux, à 4 francs au-dessus de celui du dernier emprunt de 1821. C'était là une preuve nouvelle de la vitalité et de la solidité du crédit de la France, si bien qu'après cette émission, le 5 % atteignit bientôt le pair.

Cette hausse donna à de Villèle l'idée de la conversion des rentes. Il perçut, en effet, l'avantage qu'il y avait à rembourser ce fonds avant une hausse nouvelle ou à profiter de cette hausse pour en diminuer l'intérêt et par suite à abaisser le taux de l'argent, à développer donc le crédit national tout entier, public et privé, à diminuer la dette et à rendre des capitaux à l'économie.

Mais, d'autre part, une raison politique l'incitait à entreprendre cette opération. Il y voyait, en effet, un moyen de faire accepter le vote de l'indemnité promise à ceux dont les biens avaient été confisqués et vendus durant la Révolution, et en particulier aux émigrés, sans soulever les protestations de l'opinion publique, représentée en l'espèce par les contribuables, auxquels il eut fallu, sans la réduction proposée des arrérages de la rente, demander de nouveaux impôts. Voulant satisfaire cette promesse politique il ne pouvait pas,

cependant, renier tout son passé, en accroissant la dette, sans diminuer en même temps, d'une somme correspondante, les dépenses.

Or, en convertissant le 5 % en 3 %, il pourrait réaliser une économie d'environ 28 millions sur les arrérages de la dette, et créer ainsi dans le budget, une somme disponible, gage d'un emprunt futur devant servir à payer l'indemnité en question.

En conséquence, il déposa un projet de conversion qui fut discuté à la même époque que le projet de budget pour 1825, c'est-à-dire en 1824.

Il eut, en la circonstance, l'appui du grand banquier Laffitte. Celui-ci devant le mouvement provoqué à la Bourse de Paris par les divers emprunts de la Restauration, devant la perspective d'une paix durable, garantie d'une prospérité économique sérieuse, au moment où les découvertes industrielles commençaient, voyait s'ouvrir à son activité de vastes besognes. Il prévoyait, vague écho des doctrines saint-simoniennes alors naissantes, une civilisation industrielle, où des capitaux abondants et bon marché seraient nécessaires.

Aussi, publia-t-il, en 1824, une brochure intitulée : *Réflexions sur la réduction de la rente et l'état du crédit*, où il défendait le plan de conversion de Villèle. L'intérêt trop élevé des rentes sur l'Etat avait pour conséquence, disait-il, de concentrer les capitaux à Paris. Or, si, dans certains centres particulièrement actifs comme Lyon, Marseille, Bordeaux, le taux commun de l'intérêt était de 3,5 à 4 %, par contre il était très élevé, jusqu'à 8 et 9 % dans certaines régions. La conversion lui paraissait un moyen de diriger vers ces régions, où les capitaux étaient rares, une partie de ceux qui s'investissaient jusqu'alors en placement d'Etat, et en conséquence d'y abaisser le taux de l'intérêt, et par suite d'y favoriser le développement industriel.

Le projet suivant, conseillé au ministre Laffitte et quelques banquiers de Londres, avait été établi.

Les emprunts de la Restauration avaient été négociés jusqu'alors en 5 % et à des conditions onéreuses, on avait

pu enfin obtenir un taux de 89 fr. 55 en 1823, et peu après le 5 % avait atteint normalement le cours de 98 francs puis le pair. C'était le moment où l'opération devait être préparée. Il était nécessaire de mettre entre le ministre et les rentiers de puissants intermédiaires, qui s'étaient d'ailleurs offerts à garantir l'exécution. Cette « compagnie » avait à sa tête Baring, Rothschild, Laffitte et Sartoris et groupait environ 150 maisons. Elle s'engageait à rembourser les rentiers qui demanderaient le remboursement de leur capital.

Lorsque la convention eut été signée avec le syndicat, on commença à faire monter les cours qui atteignirent 104 fr. 80. Ce fut alors que de Villèle déposa son projet.

Le ministre offrait aux rentiers soit le remboursement au pair, c'est-à-dire à 100 francs, pour 5 francs de rente, soit l'échange de leur titre contre un nouveau titre au taux nominal de 3 % mais au prix de 75 francs. Ces rentiers perdaient donc 1 % d'intérêt mais ils obtenaient en échange une prime de 25 % au cas où le titre monterait. La conversion devait porter sur un capital de 3.800.000.000 et la compagnie touchait l'intérêt à 1 % pendant quinze mois.

La dette perpétuelle s'élevait alors à 197 millions de rentes dont 57 millions en possession de l'Etat. C'était donc 140 millions de rentes 5 % qu'on demandait de convertir 112 millions à 3 %, d'où économie de 28 millions par an.

Mais l'opinion publique ne se montrait pas favorable à l'opération, car les rentiers, qui n'avaient été habitués jusqu'alors qu'à des conversions de banqueroute, étaient méfiants. Aussi la discussion devant la Chambre prit-elle une tournure très vive, bien que la Commission eut déposé un rapport favorable. De Villèle défendit son projet avec une maîtrise consommée et le 5 mai 1824 il fut voté. Porté le 6 mai devant les pairs, il donna lieu à des incidents retentissants, à une discussion ardente, au cours de laquelle il fut fortement attaqué par Mollien et finalement il fut rejeté par 128 voix contre 94.

Cependant le ministre ne l'abandonnait pas et ne pouvait pas l'abandonner, car il était lié à la question de l'indem-

nité aux émigrés, comme nous l'avons vu, et Villèle voulait donner une solution à cette question.

Aussi dès 1825, il le reprit. Mais cette fois il présenta d'abord le projet concernant l'indemnité. Ce projet fut voté et promulgué le 27 avril 1825. Il prévoyait, pour paiement de cette indemnité, l'ouverture d'un crédit de 30 millions de rentes à 3 %, qui devaient être inscrits par cinquième : du 22 juin 1825 au 22 juin 1829.

Le principe de cette indemnité a été souvent violemment critiqué. Mais il n'est pas interdit d'y voir un des grands actes politiques de la Restauration. Il réparait, en effet, des injustices et des spoliations évidentes, et rassurait en même temps, et d'une façon complète, les possesseurs actuels de biens nationaux puisque, permettant de dédommager les expropriés, il leur interdisait, par cela même, à l'avenir, toutes réclamations à l'égard de ceux qui possédaient leurs anciens biens. C'était donc incontestablement, en même temps qu'une mesure d'équité, une mesure d'effacement du passé, qui ne pouvait que contribuer à l'affermissement de la confiance. C'était, d'autre part, une mesure de bonne économie puisqu'elle contribuait à rendre leur pleine valeur à des biens fonciers jusque-là dépréciés en raison de la menace qui pesait sur eux.

La valeur des biens des émigrés confisqués, était estimée à 987 millions. En réalité, il ne fallut pour les payer que 26 millions de rentes au capital de 625 millions d'où 360 millions de boni pour le Trésor.

Cette loi ainsi votée, de Villèle espérait bien que son nouveau projet de conversion, d'ailleurs modifié, serait voté plus facilement car les députés ne tenaient nullement à augmenter les impôts.

Voici en quoi consistait ce projet :

Les idées de Villèle ne lui permettaient pas, comme nous l'avons vu, de consentir à ce que les intérêts des nouvelles rentes ainsi créées entraînaient de nouveaux sacrifices pour les contribuables. Aussi s'attacha-t-il à trouver une combinaison qui évitait cette conséquence dans toute la mesure du possible.

Elle consistait d'une part à charger la Caisse d'amortissement de fournir la moitié des intérêts annuels de la nouvelle dette, d'autre part à faire fournir l'autre moitié par les revenus généraux de l'Etat.

Le projet du ministre prévoyait donc que pendant cinq ans, c'est-à-dire durant toute la durée d'émission des nouveaux titres, la Caisse d'amortissement renonçait à la faculté de distraire une partie des rentes acquises par elle jusqu'au 22 juin 1825. On garantissait de la sorte à l'amortissement une somme annuelle de 77 millions 500 mille francs, suffisante pour entreprendre toute action utile, en cas de circonstance extraordinaire.

En outre, toutes les rentes dont le rachat devait être fait par l'amortissement pendant les mêmes cinq années étaient annulées au profit du Trésor. Avec ses 77 millions 500.000 fr. la caisse pouvait racheter chaque année 3 millions de rentes, et les coupons d'intérêt annulés par ces rachats suffisaient à couvrir la moitié des intérêts des rentes (3 millions) émises pour le paiement de l'indemnité.

Quant aux autres 3 millions annuels, ils devaient être fournis par les impôts indirects, et par le seul fait que la plus-value réelle donnée aux propriétés provenant d'anciens biens nationaux et évaluées plus d'un milliard, entraînerait une augmentation des échanges, des ventes, etc... donc des droits de mutation, de transaction et d'enregistrement.

Ainsi, on satisfaisait au paiement de l'indemnité sans impôts nouveaux, sans affectation de crédit, sans retranchement aux revenus des services publics.

En même temps, de Villèle proposait une conversion du 5 %, mais cette fois facultative. Les propriétaires de ces titres pouvaient opter soit pour la conservation, soit pour l'échange contre du 4,5 % au pair avec garantie de non remboursement pendant dix ans, soit pour l'échange contre du 3 % à 75 francs, les rentes ainsi converties devant conserver les intérêts à 5 % jusqu'à la fin de 1825.

Cette conversion devait s'opérer cette fois-ci sans le concours onéreux d'aucune compagnie ; et d'autre part afin de concentrer toute l'action de la Caisse d'amortissement sur

le 3 %, il lui était interdit de racheter des rentes au-dessus du pair. Enfin, les produits de la conversion devaient être directement affectés à la diminution des quatre contributions directes en 1826.

Après des discussions fort passionnées, le projet fut enfin voté et devint la loi du 1^{er} mai 1825 complétée par une ordonnance d'exécution du même jour.

Les résultats de cette opération furent les suivants :

31.723.956 francs de 5 % furent présentés à la conversion dont :

30.574.116 convertis en 3 % ;

1.149.840 convertis en 4,5 % ;

131 millions environ restèrent entre les mains de leurs détenteurs. Les rentes réduites furent inscrites au grand livre :

en 3 % pour 24.459.035 francs ;

en 4,5 % pour 1.034.764 francs

donnant une économie de 6.320.157 francs, qui fut immédiatement appliquée au dégrèvement des impositions directes.

Mais, en outre, grâce aux sages mesures prises en ce qui concerne l'amortissement, l'action de la Caisse fut tout entière concentrée sur le nouveau 3 %, si bien qu'en 1830, l'émission de 26 millions était rachetée et annulée, donc soldée sans imposition nouvelle.

Il convient cependant d'indiquer qu'à la suite de spéculations et sans doute d'intrigues, et aussi de la carence des capitalistes anglais qui s'engageaient dans les emprunts des colonies espagnoles révoltées pour plus d'un milliard 200 millions, la place de Paris fut fort troublée, ce qui faussa les calculs, inquiéta l'opinion, si bien qu'en fin 1825 le 3 % tombait à 60 et le 5 % à 90. Baisse momentanée d'ailleurs, car en 1826, ces valeurs remontaient respectivement à 75 et à 104, puis à 85 et à 107.

En somme, du point de vue financier, il semble bien que ce fut là une opération satisfaisante. Elle ne l'était pas moins, comme nous l'avons dit, au point de vue moral et économique, en faisant disparaître la dualité dans la nature des propriétés qui existait jusque-là, en levant sur les biens

nationaux l'espèce de mort civile provenant de leur immobilité par suite des menaces suspendues sur eux.

Mais là ne se borna pas en ses matières l'activité de de Villèle. Il s'occupa aussi de la liquidation définitive de l'arriéré. Il en fixa d'abord le chiffre d'une façon exacte en 1822 à 727 millions. A cette époque 366 millions en étaient déjà payés et il restait à acquitter 361 millions. Les 366 millions payés l'avaient été au moyen de reconnaissances de liquidation qui, au fur et à mesure de leur échéance, étaient remboursées par des créations de rentes.

Pour ce qui restait, de Villèle pensa avec raison, semblait-il, qu'il était plus avantageux de grouper tous les comptes partiels du remboursement des reconnaissances de liquidation en un seul, de supposer toutes ces reconnaissances converties en rentes, dont le montant serait fixé à 15 millions environ, et dont la négociation serait faite, dans le courant de 1823.

L'arriéré serait alors définitivement arrêté, fixé, et sans émission de valeurs à terme, qui auraient le grave danger de faire peser sur le Trésor, en cas de circonstance imprévue, de lourdes charges peut-être difficiles à écarter au moment de l'échéance.

De Villèle obtint satisfaction et la loi de finances du 17 août 1822 lui ouvrit :

1^o un crédit de rentes 5 % de 1.139.653 francs pour remboursement du complément des deux premiers cinquièmes des reconnaissances de liquidation ;

2^o un crédit de 11.966.353 francs en même rentes pour rembourser les trois derniers cinquièmes des mêmes effets, échéant en 1823, 1824 et 1825.

En outre, une ordonnance du 25 décembre 1822 fixait les modalités à remplir par les créanciers de l'arriéré pour le remboursement.

Ces crédits, joints à ceux ouverts par les lois du 8 mars 1821 et du 1^{er} mai 1822 pour le remboursement des deux premiers cinquièmes de l'arriéré et se montant à 6 millions 008.510, et à celui de 4 millions de rentes ouvert par la loi du 17 mars 1823 pour couvrir les dépenses de la guerre d'Es-

pagne, soit au total 23.114.516 francs, furent utilisés pour la vente d'une somme égale de rentes autorisées par la loi du 9 juin 1823.

Cette vente eut lieu le 10 juillet, en séance publique et par adjudication, sur soumissions cachetées, le paiement devant avoir lieu par vingtièmes de mois en mois, avec dépôt de garantie de 25 millions de francs. Les concurrents furent nombreux ; la veille la rente était à 89 fr. 60, la confiance régnait. L'adjudicataire fut la banque Rothschild au prix de 89 fr. 55. Cette opération qui avait ainsi obtenu un plein succès procurait au Trésor 400 millions de francs. Elle prouvait l'affermissement définitif du crédit, si bien que peu après, comme nous l'avons vu, le 5 % était au pair.

Ainsi étaient enfin liquidées, dans des conditions aussi avantageuses que possible, sans difficultés pour le Trésor, sans qu'aucun engagement eût été renié, les créances de l'arriéré.

d) DE CHABROL ET DE MONTBEL. — Roy succéda à de Villèle le 4 janvier 1818 dans le ministère Martignac. Aucun acte important ne signala sa gestion qui fut aussi intègre que lors de son précédent passage au pouvoir, si ce n'est l'autorisation qu'il fit donner au gouvernement pour un emprunt de 4 millions de rentes, destiné à l'expédition de Morée et au blocus d'Alger. Cet emprunt ne fut d'ailleurs négocié que par son successeur dans le ministère Polignac, de Chabrol. L'adjudication publique et avec concurrence eut lieu le 12 janvier 1830. La rente émise était du 4 %. Quatre soumissionnaires se présentèrent. Ce fut encore la maison Rothschild qui eut l'adjudication ayant offert 102 fr. 75 soit 2 francs au-dessus du pair. Ainsi s'affirmait avec retentissement à la veille de sa chute, la prospérité financière du gouvernement de la Restauration et la solidité du crédit de la France.

II. — *Les budgets et la fiscalité.*

On trouvera, en annexe, les tableaux complets des budgets de la Restauration tels qu'ils furent établis par les ministres.

On se souvient qu'en 1818, en raison des charges imposées par la guerre et l'occupation, et de l'ardent désir, réalisé d'ailleurs, du gouvernement, de libérer le territoire, le budget n'avait pu être équilibré que par des emprunts. Mais il avait été fixé par Corvetto de telle sorte que tout faisait prévoir qu'à l'avenir, l'équilibre pourrait être réalisé par les seules ressources budgétaires et sans que ces ressources eussent besoin d'être augmentées considérablement.

Corvetto, en effet, avait déterminé les recettes ordinaires au chiffre 874 environ, et les dépenses ordinaires n'étaient que de 805 millions environ. Il restait donc une marge suffisante, qui permettrait de subvenir à l'accroissement des dépenses ordinaires, les seules à prévoir pour les années suivantes, accroissement provenant en grande partie du service des nouveaux emprunts contractés et cela sans qu'il fut besoin de recourir à la création de nouvelles impositions.

C'est ce qui eut lieu et en 1819, Louis établissait le premier budget de la Restauration débarrassé des dépenses extraordinaires.

L'établissement de ce budget marque une date importante dans l'histoire de nos finances, et il servira de modèle à tous ceux qui le suivront jusqu'en 1830. Bien présenté, clair, ordonné, il réalise, ce qui ne s'était jamais vu jusqu'alors, un équilibre parfait entre les dépenses et les recettes, et mieux, ces dernières dépassent les secondes de 39 millions et demi.

Les dépenses, en effet, s'y inscrivent pour 869.516.000 fr. dont 228 pour la dette consolidée, et les recettes pour 919 millions 300.000 francs, dont 342 fournis par les contributions directes, 315 pour les contributions indirectes et les douanes, et 185.000.000 par les régies du domaine, de l'enregistrement et des forêts. L'excédent des recettes était transporté aux exercices suivants.

Cet équilibre parfait, ce « super-équilibre » même, comme on dirait actuellement, fut maintenu jusqu'en 1830, malgré les accroissements de dépenses entraînés par la liquidation de l'arriéré, l'indemnité aux émigrés, la réorganisation des services publics.

Il est impossible d'étudier ici l'histoire budgétaire, pourtant si attachante, et si intéressante de 1818 à 1830. Il suffira de noter que pendant toute cette période, les ministres successifs veillèrent jalousement à ce que les crédits accordés aux différents départements ministériels fussent maintenus dans les limites les plus étroites possibles, et à ce qu'aucune dépense nouvelle ne fut créée sans motif bien établi. Nous avons vu plus haut comment de Villèle agit en ce sens, lors de la solution de la question de l'indemnité des émigrés qui lui tenait pourtant fortement à cœur pour des motifs politiques.

Aussi, les budgets ne s'enflèrent-ils que d'une manière raisonnable et parfaitement justifiée. Ils se tiennent en dépenses entre 870 et 885 millions jusqu'en 1822. De 1822 à 1826, ils demeurent parfaitement stables aux environs de 900 millions. Cette augmentation provient pour la majeure partie de l'accroissement de la dette consolidée, pour environ 9 millions, en raison des émissions opérées pour la liquidation de l'arriéré, des augmentations des dépenses pour le ministère de la Guerre, pour environ 15 millions, et pour le ministère de la Marine et des Colonies pour 7 millions. Il convenait, en effet, d'achever l'organisation de notre armée, et celle de notre marine et de nos colonies, qui avaient presque complètement périclité durant l'époque révolutionnaire et impériale.

De 1826 à 1828, ils atteignirent le chiffre de 930 millions, puis de 1828 à 1830, le chiffre de 980 millions, pour les mêmes raisons, auxquelles il faut ajouter les crédits alloués pour les services du commerce et de l'industrie nouvellement créés, pour les services de l'instruction publique, développés, et pour le service des nouveaux emprunts.

Quant aux recettes, elles suivirent évidemment la même progression. Mais il convient de remarquer que les ressources

nouvelles étaient demandées non pas aux contributions directes, mais aux contributions indirectes. Les premières en effet, descendirent de 342 millions en 1819 à 329 millions en 1830, après être passé par un minimum en 1827 avec 288 millions.

Car les ministres successifs s'efforcèrent constamment de rendre plus légère la charge des contribuables. Ils savaient qu'un impôt est d'autant plus facilement supporté qu'il est moins apparent. En conséquence, les excédents de recettes obtenus dans les divers exercices leur servirent à diminuer d'autant les impôts directs :

dégrèvement de 20 millions décidé en 1819 par Louis ;

dégrèvement de 27 millions décidé en 1821 par Roy,

dégrèvement de 45 millions de 1822 à 1826 par de Villèle.

L'économie nationale en était d'autant déchargée, et comme d'autre part, la prospérité industrielle et commerciale ne cessait de s'accroître, le montant des contributions indirectes et des douanes, plus facilement payées, plus souples, passa tout naturellement et sans difficultés de 305 millions en 1819 à 375 millions en 1830, et celui des régies de 185 millions en 1819 à 216 millions en 1830.

Ce fut, comme on vient de le voir, de Villèle qui s'occupa surtout de réduire les contributions directes, et ses efforts portèrent principalement sur la foncière. De plus, par le moyen d'allègements, il essaya d'enrayer le morcellement excessif des propriétés rurales en abaissant de 2 à 1 % les taxes sur les échanges d'immeubles et en ramenant à un droit fixe de 1 franc ces taxes lorsqu'il s'agissait de parcelles contiguës. Pour faciliter les arrangements familiaux, il fit voter de même une diminution des droits perçus en matière de donations ou partages entre vifs en ligne directe, égale à plus de la moitié pour les immeubles, aux quatre cinquièmes pour les meubles.

En somme, on voit, par cet exposé sommaire, que le gouvernement de la Restauration eut toujours le souci constant de diminuer les charges pesant sur le pays, de proportionner les dépenses de l'Etat aux ressources qu'il pouvait obtenir sans grever lourdement l'économie privée, favorisant au

contraire le développement de cette économie et diminuant les recettes demandées à la production. Il lui paraissait, en effet, que le meilleur moyen d'accroître les revenus de l'Etat, était non pas de frapper les fortunes productives, mais au contraire, en favorisant le développement économique, d'augmenter les sources de richesse et de percevoir des taxes à la consommation de ces richesses.

Ce souci de développer l'industrie et le commerce se retrouve dans la politique douanière qui fut l'une des préoccupations de de Villèle.

Celui-ci, comme presque tous les hommes de son temps, était protectionniste convaincu. Mais il n'avait rien d'un doctrinaire et ne cherchait pas à appliquer un système théorique et absolu. Il ne visait qu'à trouver les moyens les plus pratiques et les plus propres à assurer la prospérité économique. Aussi fut-il, dès 1821, malgré ses convictions, un adversaire de la loi sur les grains, proclamant qu'il considérait « comme impolitiques et injustes les droits imposés sur l'introduction des céréales », où il voyait une cause « d'élévation factice des prix » au moyen duquel on enrichissait le Trésor aux dépens des consommateurs.

Lorsqu'il arriva au Ministère, les nécessités du pouvoir adoucirent ses opinions particulières sur la politique douanière, et lors de la discussion sur les douanes en 1826, il sut résister aux exigences démesurées de ses amis d'extrême droite. La situation industrielle du pays, qui se développait favorablement, lui paraissait, en effet, rendre nécessaire une atténuation du protectionnisme dont a besoin toute industrie naissante. Il déclara qu'il fallait songer « plutôt à modifier progressivement la rigueur de nos tarifs, à mesure que, comme chez nos voisins, notre industrie et nos produits venant à se perfectionner, seront en état de soutenir, tant au dedans qu'au dehors, la lutte avec les objets manufacturés de l'étranger ».

Par contre il n'hésita pas à protéger notre agriculture dont la prospérité lui paraissait, à juste titre, nécessaire à la santé économique du pays tout entier.

Il fit en conséquence adopter des droits élevés sur le bétail

et les laines, mais des droits à l'entrée modérés sur les matières premières et les produits mi-ouvrés.

Cette sage politique douanière porta ses fruits, car le commerce extérieur de la France se développa considérablement durant ces quinze années, et le produit des douanes passa de 115 millions en 1819 à 165 millions en 1830.

A côté de toutes ces mesures et de toutes ces pratiques propres à assurer une situation budgétaire favorable, les gouvernements de la Restauration s'appliquèrent tous, sans exception, à établir de bonnes règles financières pour l'établissement des budgets.

Nous avons déjà exposé comment, dès le début, au cours de son premier ministère, Louis avait interprété largement la Charte et établi ainsi un commencement de procédure pour la discussion méthodique du budget. C'est lui qui fit ainsi adopter la règle de la présentation aux Chambres d'un état global pour un exercice entier, des recettes et aussi des dépenses.

Puis, peu à peu, ces règles se précisèrent. En 1818, sur la proposition de de Villèle, fut votée une loi faisant obligation aux ministres de présenter aux Chambres, chaque année, le résultat et les comptes des exercices antérieurs qui devaient être approuvés et clos par une loi.

Toutes ces mesures furent enfin complétées par de Villèle lorsqu'il arriva au pouvoir. Là encore, ce grand administrateur, mit son empreinte et organisa définitivement les finances publiques par les ordonnances du 14 septembre 1822 et du 10 décembre 1823.

La première fut discutée et élaborée dans des commissions présidées le plus souvent par le ministre lui-même, et c'est sa méthode et sa pensée qui y prévalurent.

Jusque-là les ordonnateurs des dépenses publiques n'étaient pas contrôlés sérieusement et se laissaient ainsi entraîner à des dépenses mal justifiées, la durée de l'exercice était mal définie, le terme de l'ordonnancement des dépenses n'était pas fixé, les dispositions des ministres n'étaient pas renfermées dans les limites des crédits votés, les payeurs acquittaient sans pièces prouvant les droits des parties, les

ordonnateurs n'étaient pas astreints, comme les autres comptables, à la description journalière de tout fait de leurs services, leurs écritures ne se rattachaient pas au grand compte résumé dans la comptabilité générale de l'Etat. Il pouvait en résulter évidemment de graves inconvénients et en tous cas, de grosses difficultés.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 venait réformer tout cela :

a) A l'avenir les crédits devaient être spéciaux à chaque exercice, et ne pouvaient être accrus par aucune recette particulière ; les ministres ne pouvaient user des crédits que dans la limite fixée par les Chambres ; et toutes les dépenses devaient être acquittées par des ordonnances imputables sur ces crédits, signées par le ministre ou son délégué, accompagnées de pièces justificatives.

b) Les fonctions d'ordonnateur étaient incompatibles avec celles de comptable.

c) Dans chaque ministère, il était établi un journal général et un grand livre, en partie double, où étaient consignées sommairement les opérations faites, décrites avec détail dans des livres auxiliaires.

d) Des comptabilités étaient rattachées au compte général des finances, et dans les premiers jours de chaque mois, les payeurs devaient envoyer au ministère des Finances toutes leurs pièces de dépenses.

e) Toutes les dépenses d'un exercice devaient être liquidées dans les neuf mois suivant l'expiration de cet exercice et le compte définitif devait en être établi au 31 décembre de l'année suivante.

Si des dépenses faites pour un exercice ne pouvaient être liquidées avant la clôture du compte, une ordonnance royale devait en autoriser l'imputation sur l'exercice courant.

f) La Cour des comptes devait chaque année certifier l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des Finances et chaque ordonnateur.

Ainsi l'exercice était fixé, les dépenses renfermées dans les limites votées, l'ordonnancement et le paiement déterminés, les comptes astreints à une uniformité et à un contrôle, les

comptables soumis à des règles invariables. La comptabilité publique devenait claire.

En 1823, de Villèle compléta ces mesures par l'ordonnance du 10 décembre qui instituait, pour veiller à leur application, une commission composée de membres des Chambres, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, ayant pour mission de vérifier et d'arrêter annuellement les comptes des ministres et de publier les rapports détaillés de leurs opérations.

En 1826, l'ordonnance du 9 juillet soumettait au contrôle étroit de la Cour des comptes tous les actes des administrateurs et des comptables de fonds publics, et enfin, en 1827, l'ordonnance du 1^{er} septembre vint parachever toute cette œuvre. Au cours de la discussion du budget de 1828, la Chambre avait blâmé les ministres de la Guerre et de la Marine d'avoir opéré à l'intérieur de leurs crédits, des virements qui avaient modifié l'économie de leurs dépenses et avait demandé que de tels faits fussent interdits à l'avenir.

De Villèle, comprenant qu'il était cependant impossible de renfermer les ministres dans le montant spécial de tous les articles et de tous les chapitres du budget, voulant éviter les inconvénients d'une spécialisation infinie qui eut sapé toute administration et fait passer l'exécutif dans les Chambres, détermina avec précision la spécialité des crédits dans lesquels les ministres devraient enfermer leurs dépenses. Par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, il décida que le projet de budget général présenterait, à l'avenir, distinctement, l'évaluation des dépenses par branche principale de service, et les divisions ainsi établies prenaient le titre de sections spéciales. Les dépenses extraordinaires et urgentes qui n'auraient pas été comprises dans les crédits spéciaux ouverts à chaque ministre ne pourraient être effectuées qu'après autorisation par ordonnance royale et devaient être régularisées à la session suivante. Les services ordinaires ayant dépassé les crédits inscrits aux sections spéciales, devaient être justifiés et confirmés par la loi de règlement du budget.

Il fut établi 76 sections spéciales.

Ainsi chaque ministre connaissait exactement ses possibilités de dépenses dans chacune des sections de son ministère, les exigences raisonnables des Chambres étaient satisfaites et le gouvernement était préservé d'une spécialité démesurée.

Les règles budgétaires étaient de la sorte définitivement établies sur des bases solides et sagement ordonnées.

CONCLUSIONS

Nous avons exposé, dans les chapitres précédents, les actes, les décisions, les grands faits de la politique financière du gouvernement de la Restauration.

Il est nécessaire, maintenant, de se demander quels en furent les résultats effectifs et quelle était la situation léguée par le gouvernement de Charles X au gouvernement de Louis Philippe.

Pour porter un jugement sur ces résultats et sur cette situation, il faut rappeler, en quelques mots, l'état dans lequel se trouvaient les finances de la France au moment où les Bourbons revinrent sur le trône.

En 1814, et surtout en 1815, le pays épuisé par les troubles et les guerres, ne subvenait qu'avec peine au paiement des sommes toujours plus élevées qu'on lui demandait et l'on voyait reparaître l'esprit de résistance au fisc qui avait créé tant de difficultés à l'ancien régime. Particulièrement, les impôts indirects, les fameux droits réunis étaient l'objet d'une exécution générale et leur abolition était demandée véhémentement.

On était donc menacé d'une diminution importante des ressources, alors que les charges les plus lourdes allaient nous accabler.

Sans doute, la dette publique avouée ne s'élevait qu'à 63 millions d'intérêts annuels en consolidé, et à 37 millions d'arrérages de dettes viagères et de pensions, mais il fallait compter, dans l'héritage de l'Empire, d'une part, les charges de guerre, qui nous furent imposées par les alliés après que la politique de Napoléon eut amené la coalition

de l'Europe entière contre nous, et finalement notre défaite, d'autre part, sa dette occulte, c'est-à-dire les arriérés de ses exercices.

Ces différentes charges s'élevaient, en capital, pour les arriérés de l'Empire, si l'on prend les chiffres auxquels ils furent fixés définitivement en 1823, à 474 millions, et pour les charges de guerre à 1.590 millions (1). Si l'on ajoute les arriérés des budgets de 1814 et de 1815 rendus inévitables par l'état lamentable dans lequel se trouvait le pays, et par les Cent-jours qui vinrent interrompre l'œuvre réparatrice de Louis, et qui se montaient à 223 millions, quelques dettes contractées par Louis XVIII, soit 30 millions, on arrive à une somme totale de 2.287 millions, non compris le capital représenté par les arrérages des rentes et des dettes viagères, qui était de plus de 2 milliards.

Il convient également d'ajouter l'obligation où l'on allait se trouver de payer des pensions à de nombreux officiers et militaires licenciés, aux fonctionnaires en surnombre de l'administration impériale, faite pour l'immense Etat napoléonien, réduit maintenant de moitié, aux mutilés et invalides de guerre, à certains bénéficiaires de dotations impériales, de subvenir sur le budget de l'Etat à une partie des traitements des membres de la Légion d'honneur, alors que les biens du domaine extraordinaire qui supportaient autrefois quelques-unes de ces dépenses, étaient considérablement réduits. De ce fait, il résulta une augmentation importante de la dette viagère et des pensions qui passèrent de 37 millions à 77 millions.

Ce qui rendait ces charges particulièrement menaçantes c'est qu'une grosse part, celle qui provenait des arriérés et des obligations imposées par le traité de Paris, avait le caractère d'une dette à vue ou à très court terme et que des conditions très strictes avaient été mises par les alliés au remboursement des sommes qui leur étaient dues.

De plus, on ne savait même pas, en ce qui concerne les arriérés, quel en était le montant exact et on ne put le fixer

1. Voir en annexe.

avec précision que plusieurs années plus tard. Car, ainsi qu'on l'a vu, les budgets de l'Empire se présentaient sous un aspect chaotique, enchevêtré, aucun ordre et aucune règle ne présidant à leur formation et à leur exécution, aucune technique budgétaire vraiment digne de ce nom n'existant qui put permettre de procéder à l'établissement de comptes clairs et complets.

Pour se rendre compte de l'étendue de ces charges, on peut les comparer au revenu général du pays à cette époque. Pour établir ce dernier, on peut se servir des chiffres donnés par Gaudin dans ses mémoires et par le professeur Ch. Dupin dans son ouvrage publié en 1827 sous le titre : *Situation progressive des forces de la France depuis 1814*. Malgré l'imprécision des chiffres statistiques de cette époque on peut en déduire que le revenu total de la France était d'environ 5.700 millions en 1815, dont 1 milliard 800 provenant de l'agriculture. Or, les dettes que nous venons d'énumérer formaient un total de :

2.287 millions pour la dette à court terme ;

2.800 millions pour la dette consolidée et les pensions (1)

5.087 millions

Leur montant atteignait donc un chiffre presque égal à celui des ressources annuelles du pays. Cette indication, toute incomplète et toute imparfaite qu'elle soit, étant donné l'état imprécis de la science statistique à cette époque, montre cependant toute l'importance des difficultés qui se présentaient au gouvernement des Bourbons.

Or, pour faire face à toutes ces dettes, les moyens manquaient de toutes parts : ressources ordinaires, c'est-à-dire contributions dont la perception paraissait devoir être aisée, Caisses du Trésor littéralement vides, l'emprunt difficile, car le crédit public n'avait jamais été organisé par l'Empire.

Si l'on ajoute à tout cela le milieu dans lequel il fallait

1. 63 millions de rentes consolidées et 77 millions de dette viagère et de pensions, au total : 140 millions en intérêts.

agir, c'est-à-dire un milieu agité par les conflits politiques, où les partisans de l'ancien régime, qui voulaient l'effacement de tout le passé récent, se heurtaient aux partisans et surtout aux bénéficiaires de l'ordre nouveau, qui redoutaient que les avantages obtenus par eux ne leur fussent enlevés, et que les engagements pris par les régimes déchus ne fussent reniés, on se rendra compte aisément de la difficulté de la tâche qui s'offrait en 1815 aux gouvernants et du poids de l'héritage qu'ils recevaient.

Cet héritage aurait été entièrement passif, si le gouvernement impérial n'avait laissé une administration bien organisée, une monnaie métallique saine, un système fiscal ayant fait ses preuves, une banque puissante, la Banque de France dont les billets en circulation pour une somme de 3 millions en 1815 en face d'une encaisse de 84 millions valaient de l'or.

Et cependant il convient de remarquer que l'administration, se ressentant des contre-coups des luttes politiques, était quelque peu désarmée, que de nombreuses améliorations méritaient d'y être apportées et que le régime fiscal jugé peu favorablement par l'opinion en ce qui concerne les impôts indirects, était encore incomplètement mis au point en ce qui concerne les impôts directs, par suite de l'inégalité de la répartition provenant du non-achèvement des travaux du cadastre.

On peut donc dire, sans exagération aucune, qu'en 1815, la situation financière était toute proche de la catastrophe et qu'il suffisait, non pas même d'une faute, mais d'une simple maladresse, ou même d'une défaillance, pour l'y précipiter.

Or, quatre ans plus tard, en 1819, comme nous l'avons vu les grosses dettes étaient liquidées, le budget était en équilibre, les impôts reentraient aisément, l'établissement des comptes se faisait selon un mode régulier ; dix ans plus tard, en 1824, les derniers restes de l'arriéré étaient définitivement soldés, et quinze ans après, en 1830, le tableau de nos finances offrait une véritable image de prospérité.

A cette dernière époque, comme le dit M. de Chabrol, dans

son remarquable rapport au Roi du 15 mars 1830, qui mérita plus que le « mensonge présomptueux » de Necker, le titre de compte rendu, « toutes les dettes... sont soldées » et le sont sans qu'aucune eût été reniée, sans que jamais le gouvernement de la Restauration ait laissé protester la signature de l'Etat, même lorsque cette signature avait été apposée par des gouvernements qu'il considérait comme « usurpateurs ».

Sans doute, la dette consolidée s'était accrue, et le projet pour 1831, établi en 1830, prévoyait pour son service une somme de 206.431.409 francs se décomposant comme suit :

En rentes 5 %		163.587.078
— 4,5 %		1.029.237
— 4 %		3.134.950
— 3 %		38.410.144

Le gouvernement de la Restauration a en effet, émis, durant les quinze années qu'il dura, pour 190 millions de rentes environ. Mais sur ces 190 millions, 31 furent annulés par la conversion de 5 % en 3 %. Et, d'autre part, en même temps qu'il empruntait, ce gouvernement était animé du souci constant de rembourser. Aussi sa Caisse d'amortissement, fortement constituée richement et régulièrement dotée, jamais distraite de son rôle propre, ne cessa-t-elle d'acheter des rentes. Jusqu'au 1^{er} août 1830, elle en acquit ainsi pour 54 millions, sur lesquels elle en annula 17, n'en conservant que 37 en sa possession, dont les intérêts augmentaient sa dotation et qui étaient compris dans les 206 millions indiqués.

Les charges de guerre, résultats des deux invasions, entraînèrent, tout compte fait, la constitution de 95 millions de rentes, les arriérés des budgets de l'Empire, celle de 22 millions et les rentes dues aux communes en compensation de la vente de leurs biens s'élevèrent à 3 millions. C'était donc au total, une somme de 120 millions de rentes qui durent être créés par la Restauration, non de son fait, mais du fait de l'Empire.

En définitive, il reste que l'augmentation du chiffre des rentes provenant du propre fait de la Restauration fut de

23 millions. Les motifs pour lesquels ce régime opéra ainsi ces émissions pour son compte, exécution de la loi d'apaisement social sur l'indemnisation des émigrés, expédition d'Espagne, campagne de Grèce et de Morée, justifient pleinement ces émissions.

Et même, si l'on tient compte de ce que 37 millions de rentes étaient possédés par la Caisse d'amortissement, on s'aperçoit qu'en définitive, loin d'avoir augmenté le montant de la dette, ce gouvernement l'a en fait, diminué de 14 millions (1).

Son grand mérite fut surtout d'avoir réussi à transformer la dette à court terme ou à vue dont nous avons parlé, en dette perpétuelle, c'est-à-dire d'avoir changé une menace constante en une simple charge budgétaire, lourde sans doute, mais qui n'excédait pas les possibilités contributives du pays.

Enfin, opération de salut, le crédit public, inexistant en 1814 était créé. Grâce à l'action si habilement menée par Louis et Corvetto, et à la suite des succès des premiers emprunts étrangers, les capitalistes français qui jusque-là ne l'avaient guère fait, s'intéressèrent à la rente et aux fonds d'Etat. Alors qu'ils répugnaient au début à s'engager dans de telles opérations, ils se disputèrent les adjudications lors des derniers emprunts de 1823 et de 1829 qui se firent avec concurrence et publicité. La rente, qui sous l'Empire n'avait guère dépassé le cours de 65, qui en 1814 et en 1815 était tombée à moins de 50, se releva progressivement pour atteindre sur la fin du règne de Charles X plus de 110 francs pour le 5 %, jusqu'à 102 pour le 4 %, et 86 francs pour le 3 %. Des possibilités étaient ainsi largement ouvertes pour des conversions futures, sources d'économies en même temps que ces hauts cours soutenus entraînaient une baisse du

1. 63 millions + 120 millions provenant de	
l'Empire	183 millions
206 millions — 37 millions de la Caisse	
d'amortissement.....	169 millions existaient en 1830
	14 millions

taux de l'escompte, favorisant les transactions, taux qui de 6 % en 1815, se maintint après 1819 à 4 %. Les économies devaient encore s'accroître du fait du fonctionnement régulier de la Caisse d'amortissement. On pouvait donc prévoir, si cette bonne gestion était continuée, une diminution prochaine des charges provenant de la dette publique.

Mais en même temps, les titres de rentes, grâce à cette hausse des cours, grâce aussi aux mesures prises par Louis, s'étaient répandus dans tout le pays, « nationalisés » comme dit Mollien. Tandis que jusqu'alors ces titres étaient concentrés dans les mains de quelques dizaines de gros capitalistes parisiens comme le comte Roy qu'on disait en posséder pour 1.250.000 francs, ils avaient largement pénétré divers milieux de la population. La bourgeoisie économe commençait à investir ses épargnes en fonds d'Etat, considérés désormais comme un des plus sûrs placements, ce qu'elle ne cessa plus de faire durant tout le xix^e siècle. Le gouvernement était donc assuré de trouver ainsi, en cas de besoin et rapidement, les capitaux qui lui seraient nécessaires.

En somme, le crédit de l'Etat était complètement fondé, assis sur des bases solides, et enfin organisé conformément aux exigences d'un Etat moderne.

Quant à la dette viagère et aux pensions qui, pour les raisons indiquées plus haut, avaient atteint au début de la Restauration le chiffre assez élevé de 77 millions, elles ne cessèrent de diminuer jusqu'en 1830, où elles n'étaient plus que de 63 millions (1).

Il est une autre partie de la dette fort importante à considérer, parce que tôt ou tard il faut l'éteindre soit par consolidation, soit par remboursement au moyen d'accroissement d'impôt : c'est la dette flottante. Son chiffre, en 1830, était de 167 millions. Elle était composée de bons sur le Trésor royal à courte échéance et comprenait 76 millions provenant du passif des caisses du Trésor avant 1814; le reste, soit 91 millions, était constitué par des avances pour le ser-

1. Voir en annexe.

vice journalier, sur les contributions de 1828 et de 1829.

Cela n'avait rien que de très normal, car cette dette avait pour but, non pas de masquer les déficits du budget, mais comme le dit Gaudin, « de suppléer à l'infériorité momentanée des recettes réalisées en espèces à telle époque sur les paiements à effectuer à la même époque ». Son existence répondait donc au rôle normal de la dette flottante qui est d'assurer à la Trésorerie les moyens nécessaires à sa marche, par la voie d'emprunts à courte échéance, en attendant la rentrée des impôts. Les recettes donnant, comme nous le verrons, des excédents constants, la dette ainsi constituée ne présentait aucun danger, d'autant plus qu'on était certain de trouver preneur des bons royaux dont Louis avait étendu la clientèle et que pour assurer l'approvisionnement des caisses, il n'était plus besoin de recourir, comme autrefois, aux offices onéreux des *faiseurs de service*.

Et malgré la liquidation de toutes les charges qui viennent d'être énumérées, malgré l'augmentation de la dette consolidée et des pensions, les budgets de la fin de la Restauration dépassaient à peine, en dépenses, ceux de l'Empire, les frais des services publics qui comprennent cependant encore 51 % des dépenses, au lieu de 30 % comme dans les budgets actuels, ayant fait l'objet d'une revision sévère, et ayant été réduite au minimum compatible avec une bonne administration (1). Bien mieux, ces budgets sont parfaitement équilibrés, non seulement dans leurs projets, mais dans la réalité; on constate, en effet, par l'examen des règlements définitifs des comptes pour toutes les années 1819 à 1830 (2) que tous les exercices, sauf celui de 1827 où l'on eut à faire face à des dépenses extraordinaires pour l'expédition de Morée, présentent un excédent effectif de recettes.

Et cet excédent eut lieu bien que les dépenses eussent presque toujours dépassé les prévisions faites, et qu'il aurait dû être nécessaire de demander des crédits supplémentaires.

C'est que jamais l'impôt n'avait été payé avec autant de

1. Ces économies ont été faites, comme on l'a vu dès l'exercice 1816 et surtout 1817. Mais elles se poursuivirent jusqu'en 1830.

2. Voir en annexe.

ponctualité qu'il le fut en cette fin du règne de Charles X, et qu'il présentait des plus-values importantes sur les estimations faites des revenus à en attendre.

Ce fait prouvait d'abord la confiance du pays dans la gestion financière de ses gouvernants, et ensuite l'excellence du système fiscal et son parfait aménagement. Ce système était, dans ses principes, celui qui avait été créé par la Révolution et complété par l'Empire. Mais on y avait apporté de nombreuses améliorations qui en faisaient un instrument extrêmement souple, bien agencé, adapté aux conditions économiques de l'époque.

Une de ses caractéristiques est la proportion qui y existe entre les divers groupes de contributions. Si l'on prend un des budgets moyens de la fin du règne, on y trouve les recettes inscrites pour environ 980 millions. Sur ces 980 millions, le tiers à peine, soit 327 millions est fourni par les contributions directes, 267 millions proviennent des contributions indirectes (sel compris), 189 millions de l'enregistrement, 110 des douanes, 24 des forêts, 30 de la poste, le reste étant fourni par des produits divers : loteries, salines de l'Est, etc... Or, si nous considérons les budgets napoléoniens, nous constatons que les contributions directes atteignent et dépassent le tiers des recettes et que les contributions indirectes occupent une place beaucoup moins importante que dans les budgets de la Restauration (1).

De même dans les budgets du début du règne de Louis XVIII dans celui de 1817 par exemple qui comportait au total 774 millions de recettes, on voit figurer les contributions directes pour 418 millions, soit pour plus de la moitié, alors que les contributions indirectes ne comptent que pour 146 millions (sel compris).

Les gouvernants avaient donc complètement oublié, avec juste raison, les promesses imprudentes du comte d'Artois et avaient suivi les conseils de Louis sur la nécessité de conserver les droits réunis. Leur tendance constante avait été

1. Budget de 1810 :	recettes fiscales prévues pour.	745 millions
	contributions directes	302 —
	contributions indirectes	110 —

de diminuer, autant qu'il se pouvait, les contributions directes et d'augmenter au contraire les contributions indirectes. Des dégrèvements successifs avaient été apportés aux premières, chaque fois qu'un excédent de recettes dans les exercices le permettait : la foncière était descendue, en principal et en centimes de 292 millions en 1816 à 242 millions en 1830, c'est-à-dire au chiffre fixé en 1790; la personnelle mobilière, de 49 millions en 1815 à 41 millions en 1830, contre 60 en 1790; les portes et fenêtres de 24 millions en 1815 à 15 millions en 1830, contre 17 jusqu'en 1802. Un seul impôt direct fait exception à cette règle, c'est celui des patentes, qui passa de 20 millions en 1821 à 40 millions en 1830. Ce n'était pas là, en effet, un impôt de répartition, mais son montant était fonction du nombre des entreprises, donc de la prospérité économique. Cette prospérité ayant connu un essor important durant les années de paix qui marquèrent la Restauration, le nombre des patentés était passé de 950.000 en 1821 à 1.100.000 en 1830, et le produit de cette contribution, malgré quelques adoucissements qui lui avaient été apportés ne cessait de croître. En somme, durant les quinze années des règnes de Louis XVIII et de Charles X, les dégrèvements opérés sur les contributions directes s'étaient élevés à 91 millions.

Par contre les contributions indirectes, les fameux anciens droits réunis, n'avaient cessé d'augmenter en produits. Cette augmentation d'ailleurs provenait, non pas tant de l'élévation des droits, qui étaient restés dans l'ensemble les mêmes de 1816 à 1830, que de l'accroissement des transactions suite de la prospérité économique. Les ressources nouvelles ainsi créées, considérables nous l'avons vu, étaient donc fournies sans aucune gêne par les contribuables, et cette catégorie d'impôts avait vu disparaître en 1830 l'hostilité violente qui s'élevait contre elles quinze ans plus tôt.

Ce rendement meilleur des impôts avait également d'autres causes. Les ministres des Finances que nous avons vu se succéder apportèrent, en effet, tout leur soin à l'amélioration même de l'aménagement. Les bases de l'impôt foncier furent remaniées par les mesures suivantes : 1^o les tra-

vauz du cadastre, interrompus pendant les Cent-jours furent poussés activement, surtout après la loi de 1821, et alors qu'en 1815, un quart à peine des communes étaient arpentées, en 1830, cette opération était effectuée dans 27.712 communes, soit dans les $\frac{2}{3}$; 2^o le revenu des terres fut fixé par le relevé des baux passés de 1797 à 1810 et 3^o par le relevé des actes de vente. Toutes ces mesures eurent pour résultat une meilleure et plus équitable répartition de la contribution foncière favorable à sa bonne perception... On améliora également l'assiette de la personnelle mobilière, en instituant en 1820 un règlement général des valeurs locatives des habitations.

Les lois de 1816, 1818, 1824 vinrent remanier également les droits d'enregistrement, de timbre et de greffe, en donnant à la propriété, et à la sûreté des engagements, des garanties nouvelles. De même, les régies de l'Etat avaient été réorganisées, en particulier les forêts, et leur rendement accru de ce fait.

En somme, Charles X léguait à Louis-Philippe un instrument fiscal aussi parfait que possible, ayant fait ses preuves, ayant reçu à la suite des résultats de la pratique, les améliorations nécessaires. Cet instrument se caractérisait par le fait qu'on avait cherché à rendre l'impôt aussi léger que possible en le diversifiant, et à lier une grosse part des revenus à la prospérité même du pays, non pas en frappant le producteur par des taxes massives, mais en percevant des droits à l'occasion de chaque consommation, de chaque transaction, de chaque acte juridique. La charge totale des contributions absorbait entre un septième et un huitième des revenus du pays, alors qu'actuellement ils en absorbent environ le $\frac{1}{4}$; c'est à ce même chiffre du $\frac{1}{7}$ que les commissaires spéciaux chargés en 1819 d'une enquête sur la répartition de l'impôt foncier aboutirent, en calculant la proportion entre le revenu net de la terre et le montant de l'impôt en question.

De la sorte, on avait pu, tout en faisant disparaître complètement l'antique hostilité à l'égard du fisc, obtenir des plus-values importantes, qui ne pouvaient que s'accroître avec le progrès industriel et commercial en plein essor en

1830 et qui devait se développer encore davantage par la suite, et assurer d'une façon parfaite les sources ordinaires de revenus de l'Etat.

Mais, en plus de ce bel instrument fiscal qui devait faire ses preuves durant tout le XIX^e siècle, le gouvernement de juillet recevait également un instrument budgétaire complètement au point.

Ces budgets comprenaient tous, en face d'un état de dépenses, un état de recettes, à l'égard desquels le droit de regard et de discussion furent reconnus aux Chambres, c'est-à-dire aux représentants des contribuables. Afin d'éviter les dépassements de crédits, la spécialité budgétaire par chapitres ou sections fut définitivement introduite en 1827, sans être cependant poussée à l'extrême, et en 1826 et 1827 l'octroi de crédits supplémentaires, qui pouvaient devenir la cause d'un déficit, fut réglementé et subordonné au vote d'une loi. Ces budgets furent établis d'une façon stricte pour une période d'une année et le système des exercices judicieusement organisé. Jusque là, en effet, le principe avait été qu'un exercice restait ouvert jusqu'à l'extinction complète de l'intégralité des crédits alloués. Cette manière de procéder avait de graves inconvénients, car elle ouvrait d'une part la porte à toutes sortes d'abus et d'irrégularités, compliquait la comptabilité, donc rendait plus difficile une gestion claire, première condition d'une gestion saine; d'autre part elle permettait aux créanciers de réclamer au bout d'un temps très long le paiement de leurs créances sur le Trésor, et leur faisait courir le risque de n'être pas payés, car ils ne pouvaient l'être que sur les crédits parfois épuisés de l'exercice durant lequel la créance avait été émise. Il fut décidé en conséquence, par les grandes ordonnances de de Villèle, que tout exercice serait clos au cours de l'année qui suivrait, sauf possibilité du vote de crédits spéciaux pour les créanciers en retard, ceux-ci étant d'ailleurs forclos s'ils ne présentaient pas leurs titres de créance dans un délai de cinq ans. De même, le règlement définitif des exercices était soumis à des règles précises et présenté au vote du Parlement. Ces réformes, toutes formelles, permettaient cepen-

dant d'établir dans un court délai, un état véridique des recettes et des dépenses réelles, condition nécessaire à la connaissance exacte de la situation à des finances et à leur bonne gestion.

A partir de 1823, la règle dite de l'antépénultième année était suivie, c'est-à-dire que l'évaluation des recettes de chaque exercice était faite sur le produit réel des recettes de l'avant-dernière année. La richesse nationale s'accroissant lentement mais sans arrêt, on s'assurait des plus-values certaines et comme nous l'avons vu, des excédents de recettes.

Enfin, depuis 1822, on avait abandonné le système des douzièmes provisoires qui entraînait de nombreux inconvénients : non-perception des accroissements d'impôts, impossibilité de passer certains marchés et adjudications etc... ; et tous les budgets furent votés régulièrement avant le 31 décembre de chaque année.

Ainsi, en 1830, la France possédait ce qu'elle n'avait jamais eu jusqu'alors, des comptes de recettes et de dépenses bien établis, bien étudiés, clairs, précis et ordonnés, et la la législation budgétaire, encore en vigueur actuellement dans ses principes, était définitivement et parfaitement créée.

Il ne suffit pas d'établir un budget encore faut-il en assurer l'exécution et le contrôle. Là encore, le gouvernement de la Restauration porta tous ses soins et réussit à poser des règles efficaces et, sur beaucoup de points, définitives. A cet effet, il apporta tout d'abord des réformes importantes dans l'administration des finances elle-même, qui achevèrent de donner à cette administration, créée par Napoléon, un caractère de perfection qui nous la fit envier si longtemps par l'Europe entière.

Pendant l'Empire, on avait employé le système des directeurs généraux placés à la tête des divers services chargés de gérer les revenus publics, en rapport direct avec le chef de l'Etat. Ce système avait le grave inconvénient de laisser trop d'indépendance aux services à l'égard du ministre spécial ou plutôt des ministres spéciaux, car il y en avait deux :

Finances et Trésor, et cette dualité ajoutait encore à la confusion.

La Restauration, fort judicieusement, réunit tous les services de la grande administration des finances sous l'autorité d'un chef unique, le ministre, qui seul était en rapport avec le Roi. Elle supprima également les vingt et une divisions spéciales de l'administration du Trésor, aux rouages fort compliqués et les remplaça par six directions : 1^o service de la Trésorerie ou mouvement général des fonds ; 2^o dette inscrite ; 3^o contributions directes ; 4^o contentieux ; 5^o comptabilité générale ; 6^o secrétariat général chargé des rapports avec les régies des contributions indirectes. Cette réforme excellente eut pour résultat une unité parfaite d'action, qui ne pouvait produire que d'heureuses conséquences.

De plus, malgré les compressions de personnel opérées dès 1814, le nombre des fonctionnaires des administrations financières était encore excessif. De 1815 à 1830, on poursuivit la suppression de ces fonctionnaires inutiles, sans que l'annonce de cette réforme fit l'objet d'une publicité tapageuse, mais avec ordre, avec une « sage lenteur », après une étude approfondie, et sans vexation pour les personnes : en 1817, suppression des payeurs généraux des dépenses de la guerre, de la marine, de la dette publique, des divisions militaires ; en 1823, suppression du directeur et des deux payeurs principaux remplacés par un seul payeur central ; en 1829, suppression de payeurs de la marine, au cours des deux règnes, suppression de 4.000 sous-préfectures. La comptabilité et les écritures furent simplifiées ; le contrôle des dépenses fut rendu aussi exact que possible grâce aux ordonnances de de Villèle. Jusqu'à ces ordonnances, les payeurs étaient dans une étroite dépendance à l'égard des ordonnateurs, dont ils ne pouvaient vérifier sérieusement les ordonnances, et les divers ministres étaient excessivement indépendants à l'égard du ministre des Finances. Les ordonnances en question donnèrent aux payeurs le pouvoir d'exiger des ordonnateurs des pièces justificatives, et achevèrent la centralisation indispensable entre les mains du ministre des Finances de l'action financière des divers départements

ministériels. Ainsi étaient posées les règles de liquidation, d'ordonnancement, de paiement des dépenses, de vérification, de rédaction et d'établissement des comptes généraux du Trésor, nécessaires à la création d'un ordre financier véritable et permettant de voir clair à tout moment dans la situation.

En même temps, la gestion devint plus aisée, plus rapide et la perception moins onéreuse. Rien n'était négligé pour aboutir à ce résultat : c'est ainsi qu'en 1818 on adopta, nous l'avons vu, le principe du versement du produit brut au Trésor chargé en contre-partie de verser aux administrations et régies financières les sommes nécessaires à leur fonctionnement, alors que jusque-là le Trésor ne recevait que les produits nets figurant seuls au budget. Cette réforme qui, au premier abord, ne paraît avoir qu'une importance secondaire et n'être qu'un jeu d'écritures, eut comme conséquence, rapidement, un abaissement important des frais de gestion et de perception, que les services, laissés libres jusque-là, avaient tendance à exagérer. Toutes ces mesures entraînèrent de grosses économies dans le fonctionnement des rouages financiers, auxquelles vinrent s'ajouter celles dérivant de l'abaissement du taux d'intérêt des cautionnements et des bons royaux, conséquences de l'amélioration du crédit.

Quant aux établissements spéciaux, nous avons vu que la Caisse d'amortissement richement dotée, avait accompli scrupuleusement sa tâche, et qu'elle possédait un revenu important de 37 millions de rentes, sans compter ses ressources budgétaires annuelles.

L'importance de la Banque de France avait augmenté et la circulation de ses billets, de 3 millions en 1815, était passée à 233 millions en 1830 avec une encaisse de 145 millions contre 81 millions quinze ans plus tôt.

En résumé, la situation financière au 1^{er} août 1830 était remarquablement bonne, et le gouvernement des Bourbons restaurés avait, dans ce domaine, magnifiquement accompli sa tâche, et comme le dit un historien pourtant peu suspect

de complaisance à leur égard, « leur gestion des deniers publics ne mérite que des éloges » (1).

Toutes les dettes anciennes, toutes les charges qui pesaient sur la France quinze ans plus tôt étaient liquidées. Le crédit était fondé, la rente « nationalisée », l'ordre budgétaire était créé, toutes choses nouvelles dans notre pays.

Une meilleure organisation de l'administration, un aménagement judicieux des impôts, tout en les rendant plus supportables, tout en permettant même des dégrèvements sur certains d'entre eux, avaient cependant rendu leur produit plus élevé, avaient fait que les « budgets courants et futurs (offraient) des fonds libres et des grandes espérances d'amélioration ».

Aucun autre pays d'Europe ne possédait des finances en aussi bon ordre, et l'on pouvait prévoir que de nouvelles économies réalisées par une conversion qu'on rendrait possible les hauts cours de la rente, par un amortissement régulièrement continué, par de nouvelles simplifications du régime administratif introduites avec une « sage lenteur » et qu'envisageait M. de Chabrol, permettraient d'entreprendre « des travaux importants et propres à donner un nouvel essor aux forces productives de l'agriculture, du commerce et de l'industrie » (2), source d'un accroissement de revenus, et cela sans augmenter les charges du contribuable.

En 1830, l'ère des difficultés était définitivement close, le redressement complètement opéré, le Trésor à l'abri de toute menace et largement pourvu, et Louis-Philippe recevait l'outillage financier qui convenait à un Etat moderne.

S'il est vrai, comme le dit Montesquieu, que ce sont les faits qui louent, il suffit de les laisser parler pour faire l'éloge du gouvernement de la Restauration en matière de finances.

L'histoire ne serait qu'un récit, captivant sans doute, mais un peu vain, si l'on n'y cherchait et si l'on n'y trouvait des leçons.

De ce redressement financier que nous avons essayé de décrire, quels enseignements peut-on tirer et quelles en furent les causes ?

1. Jallifier, *Histoire contemporaine*.

2. De Chabrol, *Rapport au Roi* du 15 mars 1830.

Si l'on considère les moyens employés par Louis, Corvetto et leurs successeurs, on s'aperçoit tout d'abord qu'ils se sont refusé à suivre une voie, celle de l'inflation monétaire : elle était cependant tentante et aurait pu séduire des intelligences moins bien équilibrées, par la facilité qu'elle offrait de liquider certaines dettes, comme celles de l'arriéré et de pourvoir aux besoins du Trésor complètement vide. Mais cette solution de paresse et de mauvaise foi ne pouvait leur convenir. Ils savaient fort bien qu'elle n'aurait pour conséquence que de reculer les difficultés, de les accroître — dans l'avenir — d'amener cette ruine et finalement cette catastrophe qu'on voulait éviter. Aussi n'envisagèrent-ils même pas la possibilité de suivre l'exemple lamentable qu'avaient donné, à cet égard, les gouvernements révolutionnaires. De la sorte, ils purent conserver intact le premier instrument nécessaire à tout redressement, une monnaie saine, et la crise financière ne se doubla pas, du moins, d'une crise monétaire.

Pour faire face aux besoins, on était bien résolu à ne pas fabriquer de fausse monnaie, celle que l'on possédait, bonne en elle-même, était insuffisante, il importait cependant de permettre au Trésor de se reconstituer. La nécessité s'imposait de dresser un bilan aussi véridique que possible et d'établir un inventaire permettant de connaître d'une façon précise l'étendue du problème à résoudre, afin de mesurer exactement les moyens à employer.

C'est ce qu'on fit, par le calcul du montant de l'arriéré, les dettes de guerre étant, elles, absolument déterminées. Sans doute les opérations de ce calcul furent, comme on l'a vu, influencées par certaines considérations politiques. Mais, dans l'exaspération des passions qui se manifestait aussitôt après la chute de l'Empire, il eut été étonnant qu'il en fût autrement et mieux valait, sans doute, majorer le montant des dettes léguées par le passé que de laisser croire au pays que les charges à supporter étaient moins lourdes qu'en réalité, et surtout que de renier ces charges.

Les données du problème étant ainsi courageusement posées, on dut d'abord faire vivre le Trésor par des moyens

extraordinaires, des « expédients » au cours de la si dure année que fut 1816 où l'on ne se sauva que par la loyauté irréprochable avec laquelle même dans la pire détresse, le Trésor tint ses engagements.

Mais l'on n'avait aucunement le désir de faire, de ces moyens de fortune; un système financier, ainsi que l'avaient fait certains gouvernements antérieurs, tels que le Directoire. On n'y voyait que des mesures provisoires, destinées à soutenir le Trésor en attendant que les véritables moyens de salut pussent être mis en œuvre.

Pour obtenir ce salut, il était nécessaire d'écarter la menace toujours suspendue, des demandes de remboursement ou de paiement auxquelles le Trésor ne pourrait satisfaire et qui le mettraient en état de banqueroute. Or, les dettes à payer étaient des dettes à vue, comme celles de l'arriéré, ou des dettes à très court terme, à échéances successives, très rapprochées et inéluctables, comme celles qui dérivait du Traité de Paris.

Le seul moyen qui se présentait pour écarter le danger provenant de la nature de ces obligations était le moyen classique, celui qui consiste à transformer une dette immédiatement exigible ou exigible à brève échéance, en une dette à long terme ou perpétuelle, c'est-à-dire la consolidation. Ce fut, en effet, celui qu'on employa. La dette des arriérés fut transformée de dette à vue en dette à terme, par la remise d'obligations royales en 1814, puis de reconnaissances de liquidation en 1816 et en 1817, ensuite au moment de l'échéance de ces reconnaissances en annuités remboursables par cinquèmes par la loi de 1821. Leur consolidation définitive fut opérée par de Villèle qui remplaça leur remboursement en capital par un service d'intérêts annuels, en les transformant en rentes perpétuelles, non pas par leur échange contre ces rentes, mais par l'émission, en 1824, d'un emprunt dont le produit servit à leur paiement.

Il était évidemment impossible d'agir de même avec les créances des alliés, sauf pour la dernière tranche de 100 millions, dont le paiement en rentes était prévu par le traité lui-même. Mais on aboutit pratiquement au même résultat

grâce aux grands emprunts de 1817 et de 1818. Contracter ces emprunts, c'était en effet, opérer une consolidation qu'on peut appeler indirecte, puisqu'à des créanciers exigeant le paiement en capital à des termes fixes et rapprochés on substituait des créanciers exigeant simplement le paiement des intérêts annuels de ce capital, les banquiers preneurs de rentes perpétuelles. On a vu que ces emprunts furent, pour la plupart, contractés à l'étranger. Les raisons en ont été exposées longuement plus haut, et elles justifient pleinement l'emploi de ce procédé, car le marché français n'était pas organisé pour des emprunts d'une telle importance et aussi parce que l'économie française avait besoin pour se reconstituer de tous ses capitaux disponibles, et que les sommes à provenir de ces opérations étaient destinées à des étrangers.

On dirait aujourd'hui qu'on eut recours à des « crédits extérieurs ». Sans doute, mais il ne faut pas se laisser abuser par les mots. Ces crédits extérieurs avaient en effet une destination très spéciale, et l'on savait exactement à quoi ils seraient employés sans que rien pût les distraire de cet emploi. De plus, leur nature était toute particulière. Il s'agissait, non pas de crédits à proprement parler, c'est-à-dire de prêts ordinaires à plus ou moins long terme, calculés en monnaie étrangère, mais de simples ventes de rentes, de remises de titres en perpétuel à des capitalistes étrangers à charge pour ceux-ci, en échange, de faire les versements prévus par les traités aux puissances alliées. Les preneurs de ces rentes avaient tout intérêt à voir hausser leurs cours et à voir se consolider le crédit de l'Etat, et une fois l'opération conclue avec eux, ils n'avaient contre le Trésor français, pas plus de recours qu'un rentier ordinaire. On aperçoit immédiatement et évidemment que ce mode d'emprunt est beaucoup moins dangereux que celui qu'on entend habituellement sous le nom de « crédits extérieurs ».

Ainsi, pour sauver nos finances on se servit, en premier lieu, de l'appel au crédit, c'est-à-dire à la confiance. Le succès des divers emprunts émis, y compris, chose rare, celui de l'emprunt forcé de Louis, le peu de difficultés qu'on eut à

faire accepter, sauf au début de 1815 où la politique était incertaine, les obligations ou reconnaissances en paiement des arriérés prouvent combien cette confiance fut pleinement obtenue.

C'est que, d'abord, les conditions politiques nécessaires se trouvèrent réunies. Le gouvernement de la Restauration, surtout après 1815, apparaissait comme le seul capable, vis-à-vis de la Sainte Alliance, de donner à la France ce que celle-ci, après vingt-cinq ans de guerre, désirait ardemment, la paix, et la réconciliation avec l'Europe. On reconnut vite, d'ailleurs, qu'il possédait la qualité que Gaudin dans ses mémoires (1) cite comme premier élément de la confiance, la stabilité. La solidité du trône paraissait évidente. Au début du règne de Louis XVII^e, l'opposition libérale et bonapartiste ne possédait pas la force qu'elle eut à la fin de celui de Charles X. De plus, l'observation scrupuleuse de la Charte, qui visait à réconcilier les deux Frances, « la profession de foi prononcée » (1) pour cette constitution, et qui était une des conditions nécessaires de durée pour le gouvernement royal, avait été proclamée solennellement par le Roi et ses ministres qui n'essayèrent jamais d'en violer les dispositions, en particulier, en ce qui concerne les droits du Parlement en matière financière, les interprétant au contraire, on l'a vu, dans le sens le plus libéral. « Marchons, répétait sans cesse Louis XVIII, entre la droite et la gauche en leur tendant la main et disons-nous bien que quiconque n'est pas contre nous est avec nous. »

Leurs actes prouvèrent la sincérité de leurs paroles : fonctionnaires impériaux maintenus en fonctions, Chambre des pairs garnie d'anciens révolutionnaires et dignitaires de Napoléon, vente des bois provenant des biens de l'Eglise, rassurant, contre les ultras, les possesseurs de biens nationaux.

La dissolution, en 1816, de la Chambre introuvable, montra clairement, enfin, que l'on était décidé, dans toute la mesure du possible, à pratiquer la politique d'oubli du passé

1. *Mémoires* du duc de Gaëte, 2^e vol., p. 190 et sq.

et à agir comme les continuateurs des gouvernements antérieurs, selon d'autres principes toutefois pour la gestion de la succession qu'ils laissaient.

Ce même souci fut clairement manifesté par l'attitude prise à l'égard des dettes contractées par les régimes déchus. Les ultras voulaient l'effacement complet de ces dettes et leur reniement. Louis XVIII et ses ministres perçurent le danger qu'il y aurait à agir de la sorte. Ces dettes, en effet, apparaissaient comme des dettes de la France. Sans doute, elles avaient été contractées par des gouvernements, d'origine révolutionnaire, que les véritables royalistes ne pouvaient considérer que comme illégitimes. Mais ces gouvernements avaient eu une durée très longue, et non pas éphémère ; durant vingt-cinq ans ils avaient possédé la souveraineté effective, la presque totalité des Français les avaient reconnus, et en réalité, ils avaient représenté la France. Leurs dettes étaient donc celles de la France elle-même, que le Roi représentait à son tour. Il ne pouvait les renier et avec une clairvoyance les fit siennes dès le début.

Les faisant siennes, il devait les rembourser intégralement. Car, selon les justes maximes de Louis, payer intégralement ses dettes, respecter avec une scrupuleuse honnêteté tous ses engagements, quels qu'ils soient, est d'une absolue nécessité pour qui veut obtenir du crédit. Et, en fait, nous l'avons vu, jusqu'à la fin de la Restauration, et même au plus fort de crises comme celle de 1816, le Trésor paya exactement, remplit honnêtement toutes ses obligations, si bien qu'en 1824 toutes les créances de l'arriéré étaient liquidées.

Mais, comme le dit encore Gaudin, la « confiance est le sentiment le plus indépendant ». Elle est fugitive et toujours limitée. La faveur du public retrouvée, les gouvernements ne doivent pas croire trop tôt à leur triomphe car leur crédit peut disparaître aussi rapidement qu'il est venu, et le seul résultat en sera qu'on se trouvera avoir emprunté un peu plus, avoir reculé et même accru les embarras.

Une fois qu'on l'a acquise, il faut donc maintenir la confiance, en créant les conditions qui la font vivre. Et nous

trouvons, dans l'exemple de la Restauration une leçon magistrale.

Les gouvernements dont nous étudions l'œuvre suivirent, en effet, la ligne de conduite que leur trace Gaudin (1). « Une administration prudente, dit-il, ne doit demander au crédit que ce qu'elle peut lui demander sans danger. Le crédit désirable est celui qui résulte de la fidélité dans l'exécution des engagements contractés, non dans la fidélité trompeuse avec laquelle on parviendrait à attirer aux caisses publiques des capitaux qui, tels que ces faux amis toujours prêts à venir au secours du vainqueur, n'affluent généralement au Trésor que lorsqu'il est déjà dans l'abondance, et disparaissent, pour la plus grande partie, avec rapidité, au moment du besoin. »

En d'autres termes, l'emprunt, aussi limité que possible, ne doit être qu'un moyen financier extraordinaire, employé pour couvrir les dépenses momentanément trop élevées et qui n'admettent aucune composition, aucun délai à peine de compromettre l'existence ou la prospérité de l'Etat. Mais non pour faire face aux dépenses courantes. En conséquence, l'emprunt ne doit pas alimenter l'emprunt, et le service des anciennes dettes ne doit pas être fait au moyen des ressources de nouveaux prêts. Donc le paiement des arrérages doit être considéré comme une dépense ordinaire et être opéré au moyen de recettes ordinaires, et cela est, d'autre part, pour le prêteur, une garantie que ses intérêts lui seront toujours fidèlement servis.

Ces principes furent scrupuleusement observés par tous les ministres depuis 1815 jusqu'en 1830. Les grands emprunts de cette époque ne furent contractés que pour couvrir les dépenses extraordinaires et considérablement élevées des frais d'occupation, de l'indemnité de guerre, du remboursement de l'arriéré, antérieur à 1815, de l'indemnité aux propriétaires de biens confisqués, des campagnes d'Espagne et de Morée. Jamais nous ne les voyons servir à couvrir des

1. *Mémoires* du duc de Gaëte, 2^e volume, p. 495.

dépenses ordinaires ou des déficits provenant de ces dépenses postérieures à 1815.

Et l'on ne trouve pas à côté de ces grands emprunts publics des emprunts occultes comme ceux de l'Empire, non plus que la constitution d'une grosse dette flottante, masquant des déficits inavoués. Cette dernière dette, on l'a déjà indiqué, fut elle-même réduite au minimum et contenue dans de justes limites correspondant parfaitement à son rôle particulier. De même, l'emploi des « faiseurs de service » des « négociations », si onéreux pour le Trésor ne se rencontre plus après la première année difficile de 1816 et aucun emprunt à terme ne fut contracté. Ce genre d'opération risquait de créer des embarras futurs, et l'on fit disparaître les engagements de cette sorte dès que l'état des finances le permit, en remboursant et remplaçant, en 1824, les obligations de l'arriéré par des rentes perpétuelles.

Le gouvernement se refusa donc toujours à suivre les suggestions de certains ultras, qui, en 1815 et en 1816, voulaient ériger l'emprunt en système, y voyant un moyen de créer des capitaux et d'enrichir l'Etat. Il limita au contraire les émissions au strict nécessaire, et même, comme le fit Corvetto, n'utilisa pas toujours la totalité des crédits qui lui étaient ouverts à cet effet.

De plus, pour donner aux prêteurs l'assurance d'un service fidèle des intérêts, on comprit toujours ce service dans un chapitre du budget des dépenses ordinaires ; on a vu que dès 1816, Corvetto avait établi ses états de telle sorte que les recettes ordinaires y dépassaient largement les dépenses ordinaires, laissant ainsi une marge suffisante pour permettre, dans les années suivantes, le paiement sans difficulté, grâce aux ressources normales, des intérêts des emprunts dont on envisageait la conclusion.

Bien plus, on donna un nouveau gage aux prêteurs en affectant spécialement au service de la dette, certaines recettes importantes, comme l'enregistrement et les douanes. La création de la Caisse d'amortissement, aux revenus étendus et assez indépendante de l'administration pour ne pas être détournée de son rôle comme celle de l'Empire, avait

également pour but, non seulement de diminuer progressivement les charges de l'Etat, mais aussi d'accroître les sécurités déjà accordées aux créanciers, car rachetant des quantités importantes de rentes, elle rendait d'autant plus facile et sûr le paiement des arrérages des titres non amortis.

Le principe de cette création fut cependant fortement critiqué et comme nous l'avons vu les arguments techniques que l'on peut invoquer contre elle ne manquent pas de justesse. Certains n'y voulaient voir qu'une fiction aussi longtemps que l'on serait dans la nécessité de recourir au crédit, puisque, disaient-ils, on ne ferait qu'emprunter d'une main pour amortir de l'autre. Critique qui aurait été entièrement fondée si le gouvernement de la Restauration n'avait multiplié les emprunts que pour se donner les moyens de dépenser davantage et de se créer des ressources ordinaires, mais qui a moins de force en l'espèce puisque ce gouvernement ne vit jamais dans les emprunts qu'un moyen extraordinaire et momentané, et parce qu'il organisa ses budgets de telle sorte qu'il put trouver dans ses recettes normales et ses excédents, le moyen de doter la Caisse de ressources suffisantes.

Il la dota d'ailleurs aussi d'autre manière. Il pensait, avec juste raison, que l'Etat doit dans certains cas vendre ou engager ce qui lui appartient réellement et ce qui représente une valeur certaine pour faire appel au crédit sans crainte d'échouer. D'une part, en effet, avant de songer à augmenter la charge qui pèse sur les contribuables, il convient parfois de faire usage des biens de l'Etat ; d'autre part, le crédit se raffermirait si l'on donne aux créanciers un gage certain à leurs créances. Les biens les plus importants de l'Etat, ceux qu'il était le moins capable d'exploiter convenablement et avec profit pour l'économie générale, ceux qu'il était le plus facile d'aliéner, car il eût été sans doute impossible de trouver à cette époque des capitaux français ou en majorité français pour acheter les manufactures de tabac, c'étaient alors les forêts. On les utilisa donc, en les vendant, rassurant ainsi en outre sur leur possession les propriétaires de biens nationaux. Une faute fut commise au

début, celle d'affecter le produit de ces ventes au remboursement direct des dettes de l'arriéré. Ce produit ne pouvait en effet qu'être inférieur au montant de ces dettes, d'autant plus que les ventes devaient, pour qu'aucune dépréciation ne s'ensuivit, être échelonnées sur plusieurs années ; elles ne fournissaient donc, utilisées de la sorte, qu'un gage restreint. On revint vite sur cette erreur, et dès 1816, les sommes provenant des ventes de bois, versées à la Caisse d'amortissement, servirent à augmenter l'action de cette Caisse, donnant ainsi tout leur effet utile.

L'adoption de tels principes, la limitation des emprunts, la décision prise d'assurer le paiement des arrérages et l'amortissement de la dette par les ressources ordinaires, rendaient évidemment nécessaire l'équilibre budgétaire, et même l'excédent des recettes budgétaires. Nous avons montré que les ministres des Finances ont réussi parfaitement à satisfaire à cette nécessité.

Pour atteindre cet équilibre parfait, le seul moyen efficace qu'on ait jamais trouvé, c'est de se restreindre. Ces restrictions, ces économies indispensables, elles furent complètement et courageusement entreprises et réalisées.

Le gouvernement de la Restauration comprit, en effet, que l'augmentation des impôts, surtout en période de reconstruction économique comme celle où se trouvait alors la France, peut avoir des conséquences dangereuses : en distrayant de leur emploi productif les capitaux importants, en empêchant la production de nouvelles richesses, donc de nouvelles sources de revenus pour l'Etat, en risquant d'indisposer le contribuable, ce qu'il fallait éviter à tout prix à l'époque envisagée où la haine contre le fisc avait tendance à se ranimer, en incitant à la fraude.

Sans doute, et fort justement, il sut imposer au pays des sacrifices et raviver l'impôt. Mais il n'entreprit pour cela aucune révolution fiscale, sachant bien, comme le disait Louis, « qu'on ne marche bien qu'avec de vieux souliers », qu'un impôt déjà ancien, auquel le contribuable s'est habitué, dont l'incidence par suite du temps, des mœurs, d'une adaptation peu à peu effectuée tend à répartir le moins mal

possible les charges, rentre bien et donne les meilleurs produits, et qu'en conséquence il serait particulièrement dange-reux de le modifier en période de crise. Il savait également qu'une des autres qualités de l'instrument fiscal est de présenter une assez grande quantité de contributions pour que la charge de chacune d'entre elles ne soit pas trop lourdement ressentie. Il n'oubliait pas que chaque impôt doit être certain, commode à percevoir et à acquitter, pouvoir être payé facilement sur les revenus du contribuable et ne pas atteindre sa force de production. Toutes les taxes qui ne pouvaient se fonder que sur de simples présomptions et rendaient nécessaire une inquisition du fisc, risquaient d'être soumises à l'influence des passions politiques, auraient poussé le contribuable à la dissimulation, auraient nécessité des frais de perception et de contrôle très élevés et devaient donc être résolument écartées.

Aussi le gouvernement de la Restauration conserva-t-il le système existant, en l'améliorant, rejetant tous les projets de remaniement qui lui furent présentés, en particulier certains projets d'impôts sur le capital ou le revenu.

Il maintint en particulier les fameux droits réunis, résistant sur ce point courageusement aux pressions démagogiques et aux attaques des plus farouches amis de la royauté.

Il eut raison de le faire, car les supprimer eut été rendre nécessaire une élévation des autres contributions, en particulier de la foncière, de la personnelle mobilière et des patentes, impôts massifs dont l'augmentation en cette période critique eut paru très lourde, en eut rendu la perception malaisée, eut pesé sur la production et rendu plus difficile le redressement économique. Les droits de consommation, au contraire, auxquels il faut joindre ceux d'enregistrement et de timbre, une fois la première agitation tombée, se répartissant sur un grand nombre d'opérations, furent plus aisément payés et par la suite, lorsque la situation industrielle et commerciale se fut améliorée, donnèrent de grosses plus values progressives. Ces plus values, tout en rendant possible l'équilibre budgétaire, permirent en même temps, fait rare dans l'histoire financière, d'opérer des dégrèvements importants

sur les contributions directes, qui déchargèrent d'autant les producteurs.

Cette politique fiscale est une des caractéristiques les plus louables de la Restauration. On y reconnaît son souci d'encourager ceux qui possèdent à accroître leurs capitaux par la certitude qu'ils auront de jouir sans inquiétude et sans trouble du fruit de leurs entreprises et de leurs travaux, et cela dans l'intérêt même de la nation tout entière. De plus, si le paiement des impôts importait évidemment aux gouvernants d'alors, ceux-ci ne se bornaient pas à remplir à cette occasion un rôle de simple machine fiscale, mais s'efforçaient d'établir les impôts en tenant compte de la répercussion qu'ils auraient sur la prospérité du pays et sur l'activité productive de la nation.

Tout en assurant, sur des bases solides, et raisonnables les revenus de l'Etat, ils ne perdaient pas de vue que ces revenus à tirer de l'imposition ne peuvent s'élever au-dessus d'une certaine limite sans gêner le développement des forces créatrices et finalement sans appauvrir le pays et par répercussion l'Etat lui-même. Pour réaliser l'équilibre budgétaire nécessaire à l'établissement du crédit comme nous l'avons vu, ils se préoccupaient en même temps d'abaisser les dépenses.

Les emprunts ne devant, en somme, être qu'une anticipation rendue momentanément nécessaire, sur les revenus futurs, il faut de toute évidence, si l'on ne veut pas s'engager dans le cercle sans fin des émissions, reconstituer les capitaux ainsi consommés par un prélèvement sur les mêmes revenus futurs, c'est-à-dire par l'épargne. Pour qu'elle soit le fait de toute la nation, cette épargne doit être d'abord donnée en exemple par l'Etat.

D'où la politique de stricte économie qui fut celle de toute la Restauration, les compressions énergiques qui furent opérées, nous l'avons indiqué, et cela dès le début, sur les budgets de 1815 et de 1816.

Ces économies et ces compressions provinrent d'un meilleur ordre dans la technique budgétaire, d'un meilleur aménagement des administrations, de la suppression d'emplois

inutiles, de la simplification de la procédure administrative et portèrent sur tous les ministères sans exception. On effectua même, dans les premières années, les plus critiques; une retenue sur les traitements de tous les fonctionnaires et cette retenue ne souleva aucune protestation, car le Roi lui-même et sa famille abandonnèrent une partie importante de leur liste civile, et prirent à leur charge certaines dépenses qui ne leur incombaient pas normalement telles que l'allocation de certains secours.

Tout cela était fait sans hâte excessive, après une étude approfondie et une discussion sérieuse. Ce souci d'économie n'était d'ailleurs pas poussé jusqu'à vouloir réaliser à tout prix, et dans tous les domaines, quels qu'ils fussent, des réductions de dépenses. On tenait compte des répercussions fâcheuses que pourraient avoir certaines diminutions de crédits qui se solderaient finalement par des pertes, par la désorganisation des services essentiels, par l'abandon des réformes nécessaires, comme la réorganisation de l'armée et de la marine, et la création de services administratifs du commerce et de l'industrie.

Cette action se poursuivit tout le long des règnes de Louis XVIII et de Charles X et fut le fait de tous les ministres sans exception, dont on peut dire ce qu'on avait dit de Louis, qu'ils défendaient la caisse comme des dogues. Ce n'est qu'en 1830, alors que le crédit était fermement fondé, les dettes anciennes liquidées, les budgets en excédent constant, les impôts sans cesse plus productifs que M. de Chabrol envisagea enfin la possibilité de dépenses nouvelles d'utilité publique, dont le but était d'ailleurs d'améliorer l'outillage économique du pays. Ils défendaient la caisse du trésor, au besoin contre eux-mêmes se refusant, quand ce n'était pas nécessaire, — on l'a vu pour Corvetto, au moment des emprunts, — à utiliser tous les crédits qui leur étaient ouverts, et aussi, ce qui est sans doute plus héroïque, contre leurs amis.

Ceux-ci étaient cependant ardents, au début, à vouloir les places, toutes les places, ainsi que des gratifications, les réclamant en récompense de leur fidélité, demandant en

même temps qu'en fussent éloignés tous ceux qui, de près ou de loin, avaient servi les régimes déchus. Tout pouvait être perdu si l'on se laissait aller à de l'attendrissement et si l'on se laissait dominer par le sentiment, car la satisfaction de toutes ces requêtes eut rendu impossible toute économie, et d'autre part, au lieu de resserrer l'union nécessaire des Français autour du Trésor, on n'eut fait qu'aviver les antagonismes et les passions contraires en écartant des services publics et de la sollicitude du Roi tous ceux qui s'étaient ralliés aux gouvernements révolutionnaires ou à l'Empire. Fort heureusement, le Roi et ses ministres surent résister à de telles suggestions et établir leurs dépenses en tenant uniquement compte des possibilités du moment et de l'intérêt public. Comme l'écrivait Corvetto à Richelieu en 1816, ils pensèrent justement qu'il fallait « établir un principe, c'est que ce serait une folie de prétendre que l'on pourrait tout de suite faire beaucoup, ce serait une absurdité de l'annoncer ».

Cette résistance, ils l'opposèrent même aux demandes les plus justifiées, mais qui n'auraient pu être satisfaites immédiatement sans risquer d'amener la ruine de tout le plan de redressement. C'est ainsi que le principe de l'indemnité aux propriétaires de biens confisqués, qui avait été reconnu équitable par les anciens serviteurs de l'Empire eux-mêmes, comme Macdonald, avait fait l'objet de promesses dès 1814. Ce ne fut cependant que dix ans plus tard, en 1824, alors que la situation était complètement rétablie et qu'on pouvait le faire sans danger, que les dépenses nécessaires au paiement de cette indemnité, furent entreprises.

Nous avons exposé en détails, dans le chapitre III, l'action nuisible que la Chambre introuvable exerça sur le rétablissement des finances, comment par son intransigeance, et ce qui peut paraître paradoxal chez des hommes qui se prétendaient les meilleurs soutiens du Roi, par sa tendance à vouloir diminuer les prérogatives du prince et à accroître celles du Parlement, par sa critique continuelle des actes du gouvernement, elle risqua de faire échouer le plan de reconstruction si laborieusement échafaudé. Une leçon peut être tirée des événements parlementaires de 1815 et de 1816.

c'est que partout où se manifeste l'esprit de parti quel qu'il soit, partout où cet esprit domine le souci de l'intérêt public, chaque fois que les passions politiques sont les moteurs de l'action, toute œuvre utile devient difficile, et le redressement national est entravé.

Il faut reconnaître d'ailleurs que les assemblées qui suivirent celle de 1815-1816 firent preuve d'une plus grande réserve et d'une plus grande sagesse et témoignèrent souvent d'un désir prononcé d'économies. Les ministres des finances trouvèrent dans les commissions parlementaires des auxiliaires précieux, et les discussions dans les Chambres firent montre d'une haute tenue et d'un souci réel de l'intérêt du pays.

Mais pour que l'œuvre de reconstitution si bien ordonnée par le gouvernement pût efficacement s'accomplir, il était nécessaire que celui-ci possédât, dans ses services administratifs, des fonctionnaires intègres, désintéressés et compétents. Il eut la bonne chance de trouver de tels collaborateurs. Comme le dit M. de La Gorce (1), « la haute ou moyenne bourgeoisie française détenait en grande partie avant la Révolution, et à titre pour ainsi dire héréditaire, les offices des finances. Dépossédés de leurs emplois, les titulaires de ces charges dirigèrent tout naturellement, et par une sorte de survivance, leurs enfants vers les administrations qui emblaient le prolongement des anciens offices abolis. De là, sous l'Empire et plus encore sous la Restauration, des agents de qualité exceptionnelle, presque tous supérieurs à leur emploi par le rang social, les lumières, le haut sentiment du devoir professionnel, le dévouement aux institutions monarchiques. Cette haute tenue morale commandait dans le public une confiance et une considération qui remontaient vers le gouvernement lui-même. » « Le Service du Roi », comme on disait alors, était considéré comme un honneur ; il en résultait pour celui qui le remplissait une estime respectueuse de la part des administrés ; d'autre part, les traitements, surtout pour les emplois moyens et supérieurs

1. De la Gorce, *op. cit.*, p. 295.

étant fort suffisants et parfois même élevés pour l'époque, il en résultait que ces emplois étaient très recherchés, et qu'ayant ainsi un nombre considérable de candidats, le gouvernement pouvait opérer un choix judicieux et s'assurer la collaboration de fonctionnaires consciencieux et capables.

Cette considération n'est pas faite pour diminuer l'admiration qu'on peut éprouver devant l'œuvre financière de la Restauration, car les gouvernements ont les fonctionnaires qu'ils méritent. D'ailleurs, toute administration, aussi bien composée soit-elle, ne rendrait que peu de services s'il ne se trouvait à la tête pour la commander, la diriger, ordonner ses mouvements et son fonctionnement, des animateurs, des chefs de valeur, décidant clairement des directives à donner et veillant strictement à l'exécution de ces directives.

Les ministres qui se sont succédés de 1815 à 1830 possédèrent, nous l'avons vu, ces qualités, et quelques-uns, Louis, Corvetto et de Villèle, furent, dans leur domaine, parmi les plus grands que la France ait possédés.

Ce n'est point qu'ils peuvent être appelés des hommes de génie. Ils furent tout simplement, ce qui est souvent préférable pour un homme d'Etat, honnêtes, laborieux, compétents en leur spécialité, et par-dessus tout doués de bon sens, possédant au plus haut point le souci de l'intérêt national.

Ils n'échafaudent aucun plan grandiose et hasardé. Comme le ministre italien M. de Stefani le 25 novembre 1922 devant la Chambre des députés, ils auraient pu dire : « Messieurs, pour éviter toute équivoque, je vous déclare que dans mes gobelets de ministre, je ne cache pas de surprises financières. Je crois le dire par devoir de loyauté politique. Je renonce à satisfaire les éventuels romantiques de la Finance. »

Aussi leur réforme financière porte elle-même la marque de la plus grande simplicité. Ils se contentèrent d'administrer le Trésor de l'Etat avec le même soin et au fond selon les mêmes méthodes qu'un père de famille dans la gestion de son patrimoine. Tout d'abord, un grand désir de clarté, qui les pousse à dresser au début un inventaire de leurs charges, puis, par la suite, à préparer leurs budgets avec une scrupu-

leuse sincérité, et à fixer pour l'élaboration de ces budgets des règles précises prévenant tout abus. Ils savaient aussi que la France est un pays naturellement riche auquel suffit, pour faire disparaître les embarras financiers, un gouvernement appliqué uniquement au bien public. Le Français, surtout celui de cette époque, est méfiant à l'égard des questions d'argent, ne cède au fisc une partie de ses biens et ne se décide aux sacrifices nécessaires que s'il a la confiance.

Mais cette confiance, sentiment fugitif, ne se fonde et ne demeure que si certaines conditions, traditionnelles pourrait-on dire, toujours les mêmes au cours des siècles, sont remplies.

D'abord une politique de réconciliation nationale, cette bonne politique réclamée par Louis. Puis une reconnaissance complète de tous les engagements souscrits, quels qu'ils soient, un paiement scrupuleux et régulier de toutes les dettes, de tous les intérêts des obligations contractées, des gages certains donnés aux emprunteurs. Ensuite, tout en mettant un soin attentif à assurer le meilleur rendement des contributions existantes, le souci de ne pas aggraver la crise en introduisant des innovations hasardées, le souci aussi de réduire au minimum la charge imposée en la répartissant plus équitablement, en variant les catégories de contributions, en faisant appel aux contributions indirectes, dont le paiement est divisé, qui ne frappent pas le producteur pour le décourager, mais dont le produit au contraire s'accroît sans difficultés avec le développement de la prospérité publique. Enfin, et surtout, l'exemple du sacrifice donné par l'Etat lui-même, par la vente de quelques-uns de ses biens, par la volonté, non seulement exprimée, mais réalisée de ne pas dépenser au delà des recettes proportionnées aux facultés contributives de la nation et obtenues comme il vient d'être dit, en un mot politique énergique de restriction sans cependant rien négliger des reconstructions et des entretiens indispensables.

On peut tirer de l'histoire financière de la Restauration une grande et utile leçon. Il ne s'y trouve aucun secret et surtout aucun miracle, mais seulement l'application de conditions et de règles de salut extrêmement simples, fondées

sur la seule raison, sur la seule logique, sur la seule morale, opiniâtrement suivies et maintenues.

En dernière analyse, les causes du magnifique succès financier de la Restauration ne sont autres que l'application des principes de loyauté, de probité, d'économie, de l'unique souci du bien public, de l'éloignement des passions politiques et aussi comme disait Louis XVIII lui-même, d'une « longue persévérance ».

Vu : Le Président de la thèse,
GERMAIN MARTIN.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

ANNEXES

I. — SITUATION DU TRÉSOR AU 1^{er} AVRIL 1814

BORDEREAU

Numéraire, or, argent et billets de banque.....	5.015.251 22
---	--------------

Cuivre et billon	97.030 »
------------------------	----------

Obligations :

des receveurs généraux sur l'an 1811.....	»
---	---

— sur l'an 1812	500.041 »
-----------------------	-----------

— sur l'an 1813	45.984.832 »
-----------------------	--------------

— sur l'an 1814	302.389.671 »
-----------------------	---------------

des directeurs des droits réunis.....	31.308 03
---------------------------------------	-----------

des Administrations des salines de l'Est.....	»
---	---

pour rachats de rentes.....	6.429 98
-----------------------------	----------

Bons à vue :

des receveurs généraux.....	2.209.349 99
-----------------------------	--------------

des directeurs des droits réunis	»
--	---

des caissiers des Monnaïes.....	1.314.197 16
---------------------------------	--------------

Effets à recevoir :

Sur Paris	61.936 94
-----------------	-----------

Sur Paris provenant des droits réunis	»
---	---

Récépissés mandats sur la caisse de service..	853.169 72
---	------------

Sur diverses places (rescription de la caisse de service)	1.013.651 24
---	--------------

Sur l'étranger	6.099.285 31
----------------------	--------------

254 LA RESTAURATION DES FINANCES FRANÇAISES

Traites :

de douanes	328.770 »
du caissier général sur lui-même	»
— sur le royaume d'Italie	5.212.409 86

Bons du caissier général sur les payeurs.....	1.338.000 »
---	-------------

Bons de la Caisse d'amortissement :

de France	6.720.000 »
du Royaume d'Italie	»

Bons :

du royaume d'Espagne	6.500.000 »
du royaume de Naples	6.916 59

Engagements de la Caisse de service

Rescriptions des postes	12.000 »
-------------------------------	----------

Récépissés de diverses valeurs destinées à des régularisations	678.000 10
--	------------

Inscription sur le Monté-Napoléoni (décret du 3 février 1810)	»
---	---

Valeurs diverses.....	10.596.995 82
-----------------------	---------------

Obligations à vue :

de caissiers des Monnaies.....	510.000 »
de l'Emprunt de Saxe	12.000 »

Inscriptions sur le Grand Livre de la Dette publique	8.581.339 96
--	--------------

Valeurs en dépôt	406.072.585 92
.....	1.695.881 15

Total	407.768.467 07
-------------	----------------

Certifié conforme : MOLLIER.

II. — BUDGETS DE LA RESTAURATION.

a) De 1815 à la libération du territoire.

ANNÉE 1815.

	Prévisions	Règlement définitif : Loi du 27 juin 1919
A. — DÉPENSES :		
Liste civile et famille royale	30.700.000	30.700.000
Chambre des Pairs	1.203.000	1.203.000
— des Députés	2.554.160	2.573.340
Ministère de la Justice	19.100.000	18.991.312
— des Affaires étrangères	8.500.000	9.654.112
— de l'Intérieur	51.600.000	53.557.000
— de la Guerre	321.343.000	328.293.134
— de la Marine	39.500.000	39.616.699
— de la Police générale	1.017.000	1.027.516
— des Finances	17.800.000	16.334.246
Dette publique	100.000.000	98.640.000
Intérêts et cautionnements	8.000.000	8.000.000
Frais de négociations	10.000.000	10.000.000
Dépenses extraordinaires (paiement aux étrangers)	180.000.000	180.000.000
	<u>791.317.660</u>	<u>798.590.859</u>

B. — RECETTES :

Contributions directes	320.000.000	320.000.000
Enregistrement, domaines et bois...	150.000.000	107.763.000
Douanes	69.832.000	70.615.000
Contributions indirectes	83.405.000	89.147.000

	Prévisions	Règlement définitif Loi du 27 juin 1919
Loteries	7.844.000	7.857.000
Postes	9.086.000	8.830.000
Salines de l'Est	2.400.000	2.400.000
Recettes diverses	6.600.000	8.693.000
Produit de 55.000.000 francs de ren- tes provenant de la caisse d'amor- tissement	35.863.200	35.863.200
Emprunt de 100.000.000	100.000.000	92.662.200
	<u>740.030.700</u>	<u>743.830.000</u>
Excédent des dépenses	51.286.960	
Complément à prendre sur recettes de 1817 (loi 25 mars 1817)		<u>54.760.659</u>
		<u>798.590.850</u>

ANNÉE 1816.

	Prévisions	Règlement définitif : Loi du 27 juin 1819
A. — DÉPENSES :		
Liste civile et famille royale	34.000.000	34.000.000
Chambre des Pairs	2.000.000	2.000.000
— des Députés	700.000	700.000
Ministère de la Justice	17.600.000	17.587.800
— des Affaires étrangères	11.620.000	11.620.000
— de l'Intérieur	75.330.000	75.323.760
— de la Guerre :		
service ordinaire	216.000.000	218.800.000
entretien des troupes	138.350.000	138.100.000
— de la Marine	48.000.000	48.000.000
— des Finances :		
service ordinaire	16.000.000	15.300.000
contribution de guerre ..	140.000.000	140.000.000
— de la Police générale	1.000.000	1.000.000
Dette publique	125.500.000	119.420.000
Intérêts de cautionnements	8.000.000	8.000.000
Frais de négociations	16.442.780	16.442.780
Intérêts des obligations royales	1.122.000	1.122.000
Fonds d'amortissement	20.000.000	20.000.000
Paiement aux Comités de Bentheim et Steinfurth	800.000	800.000
Remboursement aux départements .	10.000.000	10.000.000
Secours accordés par le Roi et les Princes	11.000.000	11.000.000
Intérêt des capitaux des créances étrangères	6.000.000	6.360.856
	899.465.300	895.577.200

	Prévisions	Règlement définitif: Loi du 27 juin 1819
B. — RECETTES :		
Contributions directes	341.570.661	346.618.000
Enregistrement, domaines et biens..	181.196.000	168.815.000
Douanes	66.000.000	70.526.000
Contributions indirectes.....	90.000.000	95.291.000
Postes	10.600.000	11.798.000
Loteries	8.000.000	9.171.000
Salines de l'Est	2.400.000	2.778.000
Recettes diverses	1.000.000	3.371.000
Cautionnements	56.000.000	65.104.000
Retenues sur traitements	13.000.000	12.034.000
Abandon par le Roi et les Princes..	11.000.000	11.000.000
Recettes de 1814 et antérieures faites depuis le 1 ^{er} octobre 1815.....	10.500.000	11.309.000
Produit de 6.000.000 de rentes	69.600.000	69.763.000
	860.966.661	877.578.400
Excédent des dépenses.....	38.498.639	
Complément à prendre sur recettes de 1817		17.998.805
		895.577.205

ANNÉE 1817.

A. — DÉPENSES :

1^o Dette constituée et amortissement.

	Prévisions : Loi du 25 mars 1817	Règlement définitif : Loi du 27 juin 1819
Intérêt des 5 % consolidés.....	417.000.000	120.660.000
Fonds d'amortissement	40.000.000	40.000.000
	<u>157.000.000</u>	<u>160.660.000</u>

2^o Dépenses ordinaires.

Dette viagère	13.400.000	12.400.000
Liste civile et famille royale	34.000.000	34.000.000
Pensions	46.834.964	44.434.964
Chambres des Pairs et des Députés	2.680.000	2.680.000
Ministère de la Justice	17.600.000	18.283.000
— des Affaires étrangères ..	6.500.000	9.310.304 (1)
— de l'Intérieur	83.916.750	114.432.000
— des Finances	26.352.082	26.835.098
— de la Guerre :		
ordinaire	157.500.000	157.000.000
pensions	23.560.603	23.560.603
armée d'occupation ..	160.000.000	173.000.000
— de la Marine	44.000.000	44.000.000
— de la Police générale ...	1.000.000	1.000.000
Intérêts de cautionnements.....	9.000.000	9.000.000
Frais de négociations	15.000.000	22.709.470

3^o Dépenses extraordinaires.

Acompte sur le remboursement de

l'ancienne caisse 23.000.000 23.000.000

Remboursement des obligations

royales 3.740.000 3.740.000

1, Dont 22.000.000 pour pertes sur achats de grains.

	Pensions: Loi du 25 mars 1817	Règlement définitif: Loi du 27 juin 1819
Intérêts dus jusqu'au rembourse- ment ci-dessus	1.125.000	1.125.000
Remboursement aux départements	10.000.000	10.000.000
Contributions de guerre (2° 1/5)...	140.000.000	140.000.000
Intérêts de créances étrangères.....	6.000.000	5.639.155
	982.209.399	1.036.810.583

B. — RECETTES (produits nets) :

Enregistrement, domaines, timbres	140.000.000	154.170.000
Postes	9.000.000	12.475.000
Loteries	8.000.000	6.230.000
Contributions directes	356.608.607	358.341.667
Douanes	75.000.000	86.376.000
Contributions indirectes.....	120.000.000	101.573.000
Divers	1.000.000	741.000
Coupes de bois.....	16.400.000	16.819.200
Reste à recouvrer sur bois des com- munes	10.000.000	8.845.800
Abandon du Roi et des Princes...	5.000.000	5.000.000
Retenues sur traitement	14.200.000	12.399.000
Produits de 30.000.000 de rentes .	311.651.591	345.065.000
— de 659.775 de rentes	—	7.924.035
	1.069.260.258	1.118.532.502
Excédent des recettes	87.050.859	81.721.929

Prélèvements à transporter aux
budgets de :

1814	12.238.332	
1815	54.760.659	
1816	17.998.805	
		84.997.796
Complément à prendre sur recettes de 1818		3.275.877

ANNÉE 1818.

A. — DÉPENSES :

1^o Dette consolidée et amortissement.

	Prévisions : Loi des 6 et 15 mai 1818	Règlement définitif : Loi du 29 mai 1820
Intérêts 5 % consolidés	136.737.000	136.737.000
Intérêts reconnaissances de liquida- tion	15.000.000	15.000.000
Dotation caisse amortissement	40.000.000	40.000.000
	<u>191.737.000</u>	<u>191.737.000</u>

2^o Dépenses ordinaires.

Dette viagère	12.800.000	12.800.000
Pensions	63.715.057	63.715.057
Liste civile et famille royale	34.000.000	34.000.000
Chambre des Pairs et des Députés...	2.680.000	2.680.000
Justice	17.300.000	18.087.020
Affaires étrangères	9.170.000	9.690.000
Intérieur	100.662.443	99.358.397
Finances	171.505.088	172.472.475
Guerre.....	155.000.000	151.552.180
Marine	44.800.000	44.659.232
Police générale	6.225.933	6.219.520

3^o Dépenses extraordinaires.

Remboursement d'obligations roya- les.....	10.533.950	10.533.950
Intérêts jusqu'au remboursement ci- dessus	1.134.472	1.134.472
Contributions de guerre	140.000.000	140.000.000
Armée d'occupation	142.500.000	141.940.530

	Prévisions : Lois des 6 et 15 mai 1818	Règlement définitif : Loi du 29 mai 1820
Rappel de solde aux armées étran- gères.....	26.666.667	26.666.667
Palement à l'Angleterre	2.200.000	2.200.000
Remboursement de cautionne- ments.....	12.000.000	12.000.000
Contributions de guerre (2 dernières 1/5)	265.000.000	265.000.000

4^e *Frais de régie, perception, etc...*

Sur exercices antérieurs		8.186.675
Total	1.410.184.417	1.414.433.736

B. — RECETTES :

Enregistrement, timbre et domai- nes.....	157.171.000	169.729.618
Bois	18.500.000	20.130.826
Postes	21.840.000	22.829.635
Loteries	12.300.000	15.413.730
Contributions directes	361.097.975	362.992.831
indirectes.....	168.937.057	176.536.799
Douanes et sels	103.243.000	114.499.415
Journaux et firme des jeux	5.900.000	6.444.349
Recettes diverses	3.500.000	7.483.736
Salines de l'Est	2.500.000	3.015.810
Recouvrement sur bois vendus, biens communaux	3.200.000	3.353.666
Abandon du Roi et des Princes.....	2.200.000	2.200.000
Retenues sur traitements et pen- sions.....	12.400.000	10.984.556
Recettes sur exercices antérieurs ...		5.585.957

Prévisions :	Règlement
Lois des	définitif :
6 et 15 mai 1818	Loi du
	29 mai 1820

Recettes extraordinaires.

Sur le crédit de 16.600.000 francs de rentes accordé par les lois du 6 et 15 mai 1818 pour 230.830.718 fr., il a été négocié 14.925.500 fr. pour somme de 197.909.400 fr....	230.830.718	197.909.400
Produit de 18.929.377 fr. de rentes inscrites sur le crédit de 24.000.000 ouvert par la loi du 6 mai 1818 pour l'acquittement des deux der- niers 1/5 de l'indemnité de guerre.	265.000.000	265.000.000
Total	1.368.619.750	1.383.110.288
Prélèvement affecté et transporté au budget de 1817		3.275.877
Recettes propres à l'exercice 1818...		1.379.834.411
Complément à prendre sur les re- cettes de 1819		34.599.325

b) Après 1818.

ANNÉE 1819.

Loi du 14 juillet 1819 (dépenses).

Loi du 17 juillet 1819 (recettes).

I. — DÉPENSES :

A. — Services.

Liste civile	25.000.000
Famille royale	9.000.000
Ministère de la Justice	17.460.000
— des Affaires étrangères	7.850.000
— de l'Intérieur :	
Service ordinaire	10.700.000
Cultes	23.000.000
Travaux publics	33.200.000
Dépenses départementales	34.000.000
Services	2.000.000
	<u>102.700.000</u>
— de la Guerre :	
Service actif	168.494.000
Demi soldes	15.600.000
Service de l'arriéré	656.000
	<u>184.750.000</u>
— de la Marine et des Colonies	45.200.000
— des Finances :	
Dette viagère	11.800.000
Pensions	66.938.000
Intérêts cautionnements	8.000.000
Intérêts dette flottante	7.500.000
Service	155.321.000
	<u>249.559.000</u>
Total général	<u>641.519.000</u>
Dont : ordinaire	557.674.000
temporaire	83.845.000

B. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts des reconnaissances de liquidation :

délivrées avant le 1^{er} janvier 1819. 9.984.308

à délivrer ultérieurement (évaluation) 5.015.692

Intérêts des 5 % consolidés :

inscrits avant le 1^{er} janvier 1819. 167.776.309

à inscrire ultérieurement. 5.220.814

187.997.123

Dotation de la Caisse d'amortissement. 40.000.000

Total général 227.997.123

Total général du budget des dépenses. 869.516.123

II. — RECETTES :

Enregistrement, timbre et domaines. 165.384.000

Bois. 18.310.000

Douanes et sels. 113.013.000

Contributions indirectes. 190.000.000

Postes 22.460.000

Loteries 15.000.000

Retenues sur les traitements. 8.400.000

Produits divers. 11.688.150

Contributions directes. 342.000.000

Fonds disponibles sur crédits antérieurs à 1819, affectation et transport au budget de 1819 de 1 million 674.500 francs de rentes retirées du budget de 1818 (Loi du 28 mai 1820). 32.921.318

Totaux. 919.276.468

Prélèvement affecté et transporté au budget de l'exercice 1818 (Loi du 28 mai 1820). 34.599.325

Reste en propre à l'exercice 1819. 884.677.143

Excédent des recettes sur les dépenses transporté à l'exercice 1821. 4.459.463

ANNÉE 1820.

Loi du 19 juillet 1820 (dépenses).

Loi du 23 juillet 1820 (recettes)

I. — DÉPENSES :

A. — Dette consolidée et amortissement.

Intérêts de reconnaissances de liquidation	15.000.000
— de 5 % consolidé	173.340.000
Dotation de la Caisse d'amortissement.....	40.000.000
Total	<u>228.341.000</u>

B. — Services.

Liste civile et famille royale	34.000.000
Présidence du Conseil.....	155.000
Justice	17.895.500
Affaires étrangères	7.570.000
Intérieur	104.329.600
Guerre.....	180.024.350
Marine et Colonies	50.000.000
Finances :	
Dette viagère	114.000.000
Pensions	66.352.650
Intérêts cautionnements	8.000.000
Intérêts dette flottante	6.500.000
Intérêts des 100.000.000	»
Intérêts des biens à remettre aux alliés	3.004.300
Service	<u>29.839.600</u>
	<u>115.096.550</u>
Total	509.071.000
Dépenses pour ordre.....	<u>5.148.740</u>
Total général	742.560.940

II. — RECETTES (en net) :

A. — *Produits affectés à la Dette consolidée.*

Enregistrement, timbre et domaines	147.000.000
Coupe de bois	14.000.000
Douanes et sels	85.336.700
Total	<u>246.336.700</u>

B. — *Produits affectés aux dépenses générales.*

Contributions indirectes.....	140.000.000
Postes	12.097.000
Loterie	8.000.000
Retenue sur les traitements	56.000.000
Contributions directes	311.773.780
Produits divers	14.241.970
Total	<u>492.712.750</u>
Recettes pour ordre	<u>5.148.740</u>
Total général	<u>744.198.190</u>

Frais de régie, d'exploitation, de perception, etc...

(Déduits des recettes brutes)	138.388.430
-------------------------------------	-------------

ANNÉE 1821.

Loi du 31 juillet 1821.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Reconnaissances de liquidation	43.500.000
Intérêts des 5 % consolidés	175.552.764
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
Total	<u>229.052.764</u>

B. — *Budget général des services.*1° *Services :*

Liste civile et famille royale	34.000.000
Présidence du Conseil	180.000
Justice	17.870.500
Affaires étrangères	7.855.000
Intérieur	109.006.800
Guerre	174.736.600
Marine et Colonies	52.980.000
Finances	<u>119.073.325</u>
	516.311.225

2° *Frais de perception, de régie, etc., et remboursements pour trop perçu*

<i>136.871.285</i>	<u>136.871.285</u>
Total général	882.235.274
Dépenses pour ordre	<u>5.459.889</u>
	887.695.163

II. — RECETTES :

1° *Produits affectés à la Dette consolidée (en brut) :*

Enregistrement, timbre et domaines	157.800.000
Coupe de bois	18.500.000
Douanes et sels	<u>124.000.000</u>
	300.300.000

2° *Produits affectés aux dépenses générales (bruts) :*

Contributions indirectes.....	193.025.000
Postes	24.310.000
Loterie	15.000.000
Retenues sur traitements	2.800.000
Versement au Trésor par la Ville de Paris (loi du 19 juillet 1820)	5.500.000
Produits divers	16.628.000
Contributions directes	327.000.000
Excédent de recettes de 1819	4.458.745
	<u>588.721.745</u>
Total général	880.021.745
Recettes pour ordre	5.459.889
	<u>894.481.634</u>
Excédent de recettes	6.786.471

ANNÉE 1822.

Loi du 1^{er} mai 1822

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Reconnaissances de liquidation	10.500.000
Intérêts des 5 % consolidés	178.374.039
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
Total	228.874.039

B. — *Budget général et des services.*1^o *Services :*

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice	17.904.500
Affaires étrangères	7.850.000
Intérieur	102.023.000
Guerre.....	187.302.526
Marine et Colonies	59.990.000
Finances	113.173.900
Total	532.244.726

2^o *Frais de régie, de perception, remboursement, etc.* 138.226.880

Total général	899.345.645
Dépenses pour ordre.....	5.572.296
Total	904.917.941

II. — RECETTES (brutes):

1^o *Produits affectés spécialement à la dette consolidée :*

Enregistrement, timbre et domaine	166.165.000
Bois	19.902.000
Douanes et sels	130.000.000
	316.067.000

2° Produits affectés aux dépenses générales :

Contributions indirectes.....	193.250.000
Postes	23.900.000
Loterie	14.000.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Produits divers	1.022.031
Contributions directes	312.617.000
Excédent de 1820	37.971.620
	<u>597.260.651</u>
Total général	913.327.651
Recettes pour ordre	5.572.296
	<u>918.899.947</u>
Excédent de recettes	13.982.000

ANNÉE 1823.

Loi du 17 août 1822.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts de reconnaissances de liquidation	8.750.000
Intérêts du 5 % consolidés	179.974.260
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	228.724.260

B. — *Budget général et des services.*1^o *Services :*

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice	18.351.845
Affaires étrangères	7.840.000
Intérieur	113.406.200
Guerre.....	189.694.000
Marine et Colonies	60.000.000
Finances	110.969.175
	534.261.220

2^o *Frais de régie, remboursement, etc.* 136.852.973

Total 899.838.453

Dépenses pour ordre..... 5.368.200

905.206.653

II. — RECETTES :

1^o *Produits affectés spécialement à la dette consolidée :*

Enregistrement, timbre et domaines	169.000.000
Bois	17.600.000
Douanes et sels	130.600.000
	317.200.000

2° Produits affectés aux dépenses générales :

Contributions indirectes.....	195.100.000
Postes	23.000.000
Loterie	14.000.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Produits divers	9.283.510
Contributions directes	312.604.868
Excédent 1821	31.542.405
	<u>591.930.783</u>
Total	909.130.783
Recettes pour ordre	5.368.200
	<u>914.498.983</u>
Excédent des recettes	9.292 330

ANNÉE 1824.

Loi du 10 mai 1823.

I. — DÉPENSES :

A. — Dette consolidée et amortissement.

Intérêt du 5 % consolidé	197.086.308
Dotation de la Caisse d'amortissement	20.000.000
	<u>237.086.308</u>

B. — Budget général des services.

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice.....	18.445.559
Affaires étrangères	7.815.000
Intérieur	114.800.000
Guerre.....	189.737.000
Marine et Colonies	60.000.000
Finances	101.185.300
	<u>525.982.850</u>
Frais de régie, perception, remboursement, etc.....	132.793.489
Dépenses pour ordre	5.609.346
Total général	<u>901.472.002</u>

II. — RECETTES :

1° Produits affectés spécialement à la Dette consolidée :

Enregistrement, domaines et timbre	171.000.000
Bois	20.000.000
Douanes et sels	138.600.000
	<u>329.600.000</u>

2° Produits affectés aux dépenses générales :

Contributions indirectes.....	203.600.000
Postes	24.600.000
Loterie	17.500.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Produits divers	5.500.000
Contributions directes	310.034.000
	<u>566.734.190</u>
Recettes pour ordre	5.609.346
Total	<u>901.943.536</u>
Excédent des recettes	471.534

ANNÉE 1825.

Loi du 4 août 1824.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts du 5 % consolidé	197.085.785
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	<u>237.085.785</u>

B. — *Budget général des services.*

Liste civile et famille royale	24.000.000
Justice.....	18.445.000
Affaires étrangères	7.815.000
Intérieur	117.000.000
Guerre.....	190.000.000
Marine et Colonies	60.000.000
Finances	101.126.325
	<u>528.386.417</u>
Frais de régie, perception, etc	133.460.978
Dépenses pour ordre.....	5.798.892
Total	<u>904.732.072</u>

II. — RECETTES :

1^o *Produits affectés spécialement à la Dette consolidée:*

Enregistrement, timbre et domaines	171.000.000
Bois	20.000.000
Douanes et sels	138.600.000
	<u>329.600.000</u>

2^o *Produits affectés aux dépenses générales de l'Etat:*

Contributions indirectes.....	203.800.000
Postes	125.350.000
Loterie	17.300.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Produits divers	6.800.000
Contributions directes	311.160.380
	<u>569.910.380</u>
Recettes pour ordre	8.796.250
	<u>905.306.633</u>
Excédent de recettes	577.203

ANNÉE 1826.

Loi du 13 juin 1825.

I. — DÉPENSES :

1^o Dette consolidée et amortissement.

Intérêts des rentes	201.585.785
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	<u>241.585.785</u>

2^o Budget général des services.

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice	19.356.600
Affaires étrangères	10.689.000
Affaires ecclésiastiques et instruction	32.000.000
Intérieur	90.533.429
Guerre.....	209.274.000
Marine	58.500.000
Finances	105.320.808
	<u>802.193.222</u>
Frais de régie, perception, etc.	134.792.254
Dépenses pour ordre.....	6.683.719
Total	<u>943.669.195</u>

II. — RECETTES :

1^o Produits spécialement affectés à la dette consolidée et à l'amortissement :

Enregistrement, timbre et domaines	181.200.000
Coupes de bois.....	20.800.000
Douanes et sels	152.710.724
	<u>354.710.724</u>

2^o Produits affectés aux dépenses générales :

Contributions indirectes.....	204.494.782
Postes	26.400.000
Loterie	12.700.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Contributions directes	340.724.239
Produits divers	8.295.367
	<u>952.825.112</u>

Excédent des recettes..... 11.155.917

ANNÉE 1827.

Loi du 6 juillet 1826.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts des rentes	198.840.121
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	<u>238.840.121</u>

B. — *Budget général des services.*

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice	19.491.934
Affaires étrangères	9.000.000
Affaires ecclésiastiques	34.500.000
Intérieur	91.301.500
Guerre.....	196.000.000
Marine et Colonies	37.000.000
Finances	102.504.775
	<u>541.798.109</u>
Frais de régie, perception, etc.	135.091.512
Dépenses pour ordre.....	6.184.463
Total	<u>921.914.205</u>

II. — RECETTES :

1^o *Produits spécialement affectés à la dette consolidée:*

Enregistrement, timbre et domaines	185.400.000
Coupes de bois.....	25.350.000
Douanes et sels	147.900.000
	<u>357.650.000</u>

2^o *Produits affectés aux dépenses générales :*

Contributions indirectes.....	213.300.000
Postes	27.500.000
Loterie	15.500.000
Versement de la Ville de Paris	5.500.000
Produits divers	8.500.000
Contributions directes	288.658.734
	<u>558.958.734</u>
Recettes pour ordre	6.755.578
Total général	<u>923.362.312</u>

Excédent des recettes 878.992

ANNÉE 1828.

Loi du 24 juin 1827.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts des rentes	201.357.867
Dotaton de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	<u>241.357.867</u>

B. — *Budget général des Dépenses.*

Liste civile et famille royale	34.000.000
Justice	19.641.934
Affaires étrangères	9.000.000
Affaires ecclésiastiques	35.000.000
Intérieur	92.721.400
Guerre	196.000.000
Marine et Colonies	37.000.000
Finances	102.477.850
	<u>543.841.184</u>
Frais de régie, perception, etc.	137.512.551
Dépenses pour ordre	6.992.360
Total	<u>929.104.162</u>

II. — RECETTES :

1° *Produits spécialement affectés à la Dette consolidée :*

Enregistrement, timbre et domaines	190.325.000
Coupes de bois	22.690.000
Douanes et sels	147.920.000
	<u>300.946.000</u>

2° *Produits affectés aux dépenses générales :*

Contributions indirectes	213.150.000
Postes	31.060.000
Loterie	15.508.000
Produits divers	14.300.000
Contributions directes	289.456.361
	<u>563.474.361</u>
Recettes pour ordre	6.892.337
Total	<u>931.302.698</u>
Excédent des recettes	1.698.759

ANNÉE 1829.

Loi du 17 août 1828.

I. — DÉPENSES :

A. — Dette consolidée et amortissement.

Intérêts des rentes	208.800.947
Dotaton de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	<u>248.800.947</u>

B. — Service général.

Liste civile et famille royale	32.000.000
Justice.....	19.610.876
Affaires étrangères.....	8.700.000
Affaires ecclésiastiques	33.645.000
Instruction publique	1.825.000
Intérieur	105.854.650
Commerce et manufactures	3.246.400
Guerre.....	193.736.928
Marine	56.719.856
Finances	100.100.625
	<u>555.439.335</u>
Frais de régie, perception, etc.	169.944.079
Dépenses pour ordre.....	6.001.797
Total général	<u>980.186.158</u>

II. — RECETTES :

1^o Produits spécialement affectés à la Dette consolidée :

Enregistrement, timbre et domaine	190.000.000
Coupes de bois.....	47.500.000
Douanes et sels	152.920.000
	<u>390.420.000</u>

2^o *Produits affectés aux dépenses générales de
l'Etat :*

Loteries	12.900.000
Contributions indirectes.....	210.900.000
Postes	31.050.000
Contributions directes	325.546.821
Versement au Trésor de la Ville de Paris	5.500.000
Salines de l'Est	1.800.000
Produits divers	8.040.000
	<u>595.156.821</u>
Recettes pour ordre	6.459.154
Total général	<u>992.615.975</u>
Excédent de recettes	11.972.460

ANNÉE 1830.

Loi du 2 août 1829.

I. — DÉPENSES :

A. — *Dette consolidée et amortissement.*

Intérêts des rentes	205.543.065
Dotation de la Caisse d'amortissement	40.000.000
	245.543.065

B. — *Service général.*

Liste civile et famille royale.....	32.000.000
Justice	19.529.000
Affaires étrangères	8.116.000
— ecclésiastiques	35.891.500
Instruction publique	1.975.000
Intérieur	105.022.800
Commerce et manufactures	3.279.800
Guerre.....	186.845.250
Marine	65.109.900
Finances	99.419.100
	557.188.370
Frais de régie, perception, etc.....	170.108.444
Dépenses pour ordre.....	8.954.418
Total général	981.794.297

II. — RECETTES :

1^o *Produits spécialement affectés à la dette consolidée :*

Enregistrement, timbre et domaines.....	188.887.000
Coupes de bois.....	23.750.000
Douanes et sels.....	163.590.000
	376.227.000

2° *Produits affectés aux dépenses générales :*

Contributions indirectes.....	212.285.000
Postes	30.523.000
Loterie	12.500.000
Contributions directes	329.015.795
Versement à la ville de Paris.....	5.500.000
Salines de l'Est	1.800.000
Produits divers	11.936.340
	<u>603.560.135</u>
Recettes pour ordre	9.635.988
Total général	989.423.123
Excédent de recettes	6.947.256

III. — RÈGLEMENTS DÉFINITIFS DES BUDGETS DE LA RESTAURATION.

ANNÉE 1819 (Loi du 23 avril 1821).

A. — Dépenses	863.853.409	
B. — Recettes	868.312.572	
Excédent de recettes	4.459.463	
Affecté au budget de 1821.		

ANNÉE 1820 (Loi du 31 mars 1822).

A. — Dépenses	875.342.252	
B. — Recettes	913.313.872	
Excédent de recettes	37.971.260	
Affecté au budget de 1822.		

ANNÉE 1821 (Loi du 9 avril 1823).

A. — Dépenses	882.321.254	
B. — Recettes	915.591.435	
Excédent de recettes	33.270.181	
affecté au budget de 1823.		

ANNÉE 1822 (Loi du 13 juillet 1824).

A. — Dépenses	949.174.982	
B. — Recettes	991.892.882	
Excédent de recettes	42.717.900	
affecté au budget de 1824 ...		3.988.371
— de 1823 ...		38.729.529

ANNÉE 1823 (Loi du 21 mai 1825).

A. — Dépenses	1.118.025.162	
B. — Recettes	1.123.456.392	
Excédent de recettes	5.431.230	
affecté au budget de 1824 ...		55.969
— de 1825 ...		5.375.261

ANNÉE 1824 (Loi du 24 juin 1826).

A. — Dépenses	986.073.842	
B. — Recettes	994.971.962	

284 LA RESTAURATION DES FINANCES FRANÇAISES

Excédent de recettes	8.898.120
affecté au budget de 1825 ...	3.545.169
— de 1826 ...	5.352.951

ANNÉE 1825 (Loi du 6 juin 1827).

A. — Dépenses.....	981.673.751	
B. — Recettes	985.972.609	
Excédent de recettes	3.701.142	
affecté au budget de 1826 ...	384.707	
— de 1827 ...	3.316.235	

ANNÉE 1826 (Loi du 6 août 1828).

A. — Dépenses.....	976.948.919	
B. — Recettes	987.620.580	
Excédent de recettes	10.671.661	
affecté au budget de 1828 ...	4.507.218	
— de 1827 ...	6.164.443	

ANNÉE 1827 (Loi du 26 juillet 1829).

A. — Dépenses.....	989.448.052	
B. — Recettes	957.431.769	
Excédent de dépenses	32.016.283	

ANNÉE 1828 (Loi du 29 janvier 1831).

A. — Dépenses.....	1.024.100.637	
B. — Recettes	1.032.782.145	
Excédent de recettes	8.681.508	
affecté au budget de 1830 ...	3.913.958	
— de 1829 ...	4.767.550	

ANNÉE 1829 (Loi du 31 janvier 1833).

A. — Dépenses.....	1.014.914.432	
B. — Recettes	1.030.463.529	
Excédent de recettes	15.549.097	
affecté à l'exercice 1831	3.805.886	
— 1830	11.743.244	

ANNÉE 1830 (Loi du 24 avril 1833).

A. — Dépenses.....	1.095.142.115	
B. — Recettes	1.031.796.054	
Excédent de dépenses	63.346.061	

IV. — LA DETTE VIAGÈRE ET LES PENSIONS
A PARTIR DE 1818.

ANNÉE 1819.

Dette viagère	11.800.000	} 78.738.000
Pensions	66.938.000	

ANNÉE 1820.

Dette viagère	11.400.000	} 77.752.650
Pensions	66.352.650	

ANNÉE 1821.

Dette viagère	10.800.000	} 74.764.725
Pensions	63.964.725	

ANNÉE 1822.

Dette viagère	10.400.000	} 74.821.800
Pensions	64.421.800	

ANNÉE 1823.

Dette viagère	10.000.000	} 72.568.875
Pensions	62.568.875	

ANNÉE 1824.

Dette viagère	9.500.000	} 70.532.000
Pensions	61.032.000	

ANNÉE 1825.

Dette viagère	9.100.000	} 70.773.025
Pensions	61.673.025	

ANNÉE 1826.

Dette viagère	8.000.000	} 68.425.100
Pensions	60.425.100	

ANNÉE 1827.

Dette viagère	8.100.000	} 67.167.175
Pensions	59.067.175	

ANNÉE 1828.

Dette viagère	7.700.000	} 65.740.250
Pensions	58.040.250	

ANNÉE 1829.

Dette viagère	7.300.000	} 64.896.325
Pensions	56.596.325	

ANNÉE 1830.

Dette viagère	7.000.000	} 62.822.400
Pensions	55.822.400	

V. — LA DETTE PUBLIQUE APRÈS LES GRANDS EMPRUNTS
de 1817 et de 1818.

ANNÉE 1819.

Rentes inscrites du 1 ^{er} janvier 1819.....	167.776.309
à inscrire dans l'année.....	5.220.814
	<u>172.997.123</u>

ANNÉE 1820.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1820.....	172.784.838
à inscrire dans l'année.....	556.362
	<u>173.341.200</u>

ANNÉE 1821.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1821	173.052.947
à inscrire pour remboursement de l'arriéré et des reconnaisances de liquidation	4.776.982
	<u>177.829.929</u>

ANNÉE 1822.

Rentes inscrites au 1 ^{er} octobre 1821.....	176.663.215
à inscrire sur crédits ultérieurs.....	301.345
à inscrire pour remboursement du 2 ^e 1/5 des recon- naissances de liquidation.....	3.720.303
	<u>180.383.518</u>

ANNÉE 1823.

Rentes inscrites au 1 ^{er} juin 1822.....	179.759.689
(pour les rentes à inscrire en 1823 voir année 1824).	

ANNÉE 1824.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1823.....	179.859.113
Rentes à inscrire en 1823 sur crédits intervenus :	
1 ^o Arriérés antérieurs à l'an IX.....	5.073
2 ^o Arriéré de 1801 à 1809 (loi du 15 mai 1818)	116.116

3° Emploi du crédit ouvert par la loi du 17 août 1822 pour compléter des reconnaisances de liquidation	13.106.006	
4° Rentes créées par la loi du 17 mars 1823 pour dépenses extraordinaires.	<u>4.000.000</u>	
		17.227.195
		<u>197.086.308</u>

ANNÉE 1825.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1824		197.032.975
Rentes à inscrire en 1824 et 1825 sur crédits intervenus :		
1° Sur crédits ouverts pour paiement des arriérés des ministères antérieurs à l'an IX	15.202	
2° Sur le crédit de 2 millions de rentes ouvert par la loi du 15 mai 1818 pour arriéré de 1801 à 1809	<u>37.608</u>	
		52.810
		<u>197.085.785</u>

ANNÉE 1826.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1825		200.585.785
Rentes à inscrire sur le crédit de 30 millions de rentes accordé par la loi du 27 avril 1825 :		
En 1825	6.000.000	
En 1826	3.000.000	9.000.000
(jouissance 1 ^{er} semestre)		
		<u>209.585.785</u>
Dont à déduire pour arrérages de rentes présumées de- voir être rachetées par la Caisse d'amortissement :		
En 1825 et 1826		8.000.000
Représentant en arrérages		<u>201.585.785</u>

ANNÉE 1827.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1826		195.090.121
Rentes à inscrire sur le crédit de 30 millions de ren- tes 3 % (loi du 27 avril 1825) :		
En 1826	6.000.000	6.000.000

APRÈS 1814

289

En 1827	6.000.000	3.000.000
(jouissance 1 ^{er} semestre)		
		<u>204.090.121</u>
Dont à déduire pour arrérages de rentes présumées devoir être rachetées par la Caisse d'amortisse- ment :		
En 1826	3.000.000	
En 1827	3.000.000	
	6.000.000	5.250.000
Représentant en arrérages.....		<u>198.840.121</u>

ANNÉE 1828.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1827.....		197.607.807
Rentes à inscrire sur le crédit de 30 millions de ren- tes 3 % accordé par la loi du 27 avril 1825 :		
En 1827, le troisième 1/5	6.000.000	6.000.000
En 1828, le quatrième 1/5 :		
(jouissance 1 semestre).....	6.000.000	3.000.000
		<u>206.607.867</u>

Dont à déduire pour les arrérages de rentes présumées
devoir être rachetées par la Caisse d'amortisse-
ment :

6.000.000 de rentes représentant en 1828 en arrérages.....	5.250.000
	<u>201.357.867</u>

ANNÉE 1829.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1828 : 5 %.....	165.345.914
3 %.....	33.970.269
4,5 %.....	1.034.764
	<u>200.350.947</u>

Rentes à inscrire sur le crédit de 30 millions de rentes
3 % accordé par la loi du 27 avril 1825 :

En 1828, le quatrième 1/5.....	6.000.000
En 1829, le dernier 1/5 (1 semestre) ..	6.000.000

A servir	9.000.000
	<u>209.350.947</u>

Dont à déduire, pour les arrérages de rentes présumées devoir être rachetées par la Caisse d'amortissement :

En 1828	3.000.000	
En 1829	3.000.000	
	6.000.000	
Représentant en arrérages.....		5.250.000
		<u>204.100.947</u>
Nouvel emprunt		4.800.000
		<u>208.900.947</u>

ANNÉE 1830.

Rentes inscrites au 1 ^{er} janvier 1829 : 5 %	165.217.549
3 %	36.727.100
4,5 %.....	1.029.237
	<u>202.973.883</u>

Dont à déduire pour la partie de rentes 5 % inscrits au nom de la Chambre des Pairs et à annuler à compter du 22 septembre 1829.....	1.330.818
	<u>201.643.065</u>

Rentes à inscrire sur le crédit de 30 millions de rentes 3 % accordé par la loi du 27 avril 1825 :

En 1828, le dernier cinquième..... 6.000.000

Dont à déduire pour les arrérages des rentes présumées devoir être rachetées par la Caisse d'amortissement, du 1^{er} janvier 1829 au 22 juin 1830, rayées au Grand Livre :

Pendant l'année 1829	3.000.000	
Du 1 ^{er} janvier au 22 juin 1830	1.500.000	
	4.500.000	

Reste à servir	1.500.000
Rentes créées par la loi du 10 juin 1828, un semestre.	<u>2.400.000</u>
	<u>205.543.065</u>

VI. — CHARGES DE GUERRE DÉRIVANT DES TRAITÉS
DE 1814-1815.

Indemnité fixe aux Alliés	700.000.000
Indemnités aux différentes puissances levées par les Guerres de l'Empire	240.000.000
Soldes et rations, dépenses diverses de l'armée d'oc- cupation :	
1815	180.000.000
1816	138.100.000
1817	173.000.000
1818	168.700.000
Charges de guerre, ensemble.....	<u>1.599.800.000</u>

VII. — ARRIÉRÉS (ÉVALUATION DE VILLE EN 1822).

De l'Empire	433 millions
Dû aux Communes	41 —
De la Restauration, 1814.....	103 —
De la Restauration, 1815.....	130 —
Aux signataires des traités de 1814	8 —
Aux signataires des traités de 1815	<u>13</u> —
	728 —



BIBLIOGRAPHIE

- Nettement.* — Histoire de la Restauration, 1860.
- Vaulabelle.* — Histoire de la Restauration, 8 vol., 1857.
- Calmon.* — Histoire des Finances sous la Restauration, 2 vol. Paris, 1868-1870.
- Addiffret (d').* — Système financier de la France, 6 vol., 1863-1870.
- Nervo (de).* — Administration financière de la France sous la Restauration, 4 vol., 1865.
- Stourm.* — Le budget. Son histoire et son mécanisme, 1896.
— Les Finances françaises sous la Révolution, le Consulat, et l'Empire.
- Vieil-Castel.* — Histoire de la Restauration, 20 vol., 1860-1878.
- Hamel.* — Histoire de la Restauration, 2 vol., 1887-1888.
- Pierre (E.).* — Histoire des assemblées politiques de France.
- Daresté de la Chavane.* — Histoire de la Restauration, 2 vol. Paris, 1879.
- Daudet (Ernest).* — Histoire de la Restauration, 1882.
- Michon.* — Gouvernement parlementaire sous la Restauration.
- Lesur (Ch.).* — Annuaire historique et universel (1 vol. par an de 1818 à 1831).
- Liesse (A.).* — Portraits de financiers.
- Marion.* — Histoire financière de la France de 1715 à 1818.
- Charlety (S.).* — Histoire de la Restauration, 1824.
- Gorce (de la).* — Histoire de la Restauration. Louis XVIII, 1826.
- Gaudin.* — Mémoires du duc de Gaëte, 2 vol., 1826.
- Remusat (P. de).* — Correspondance de M. de Remusat pendant les premières années de la Restauration, 6 vol., 1883-1886.
- Gournot (A.).* — Souvenir (1760-1860).
- Metternich.* — Mémoires, documents et écrits divers laissés par le prince de Metternich publiés par son fils, 4^e vol., 1881.

- Barante (de)*. — Souvenirs, 5 vol., 1870, t. II et III.
- Brogie (de)*. — Souvenirs de 1815 à 1870, 4 vol., 1886.
- Castellane (de)*. — Journal, 4 vol., 1895-1896.
- Ferrand (comte)*. — Mémoires publiés par le comte de Broc, 1897.
- Ferronaye (Mme de la)*. — Mémoires, 1900.
- Guizot*. — Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps (8 vol. 1865-1867).
- Pasquier*. — Mémoires, 6 vol., 1893-1894.
- Hausse (d')*. — Mémoires, 8 vol. Paris, 1896-1897.
- Sers*. — Mémoires 1906.
- Talleyrand*. — Mémoires, 5 vol., 1891-1892.
- Villèle (de)*. — Mémoires et correspondance, 5 vol.
- Monnier (baron)*. — Souvenirs et notes intimes publiés par le comte d'Hérissou, 1896.
- Boigne (Mme de)*. — Mémoires.
- Mollien*. — Mémoires.
- Ouvrard*. — Mémoires.
- Barbe-Marbois*. — Mémoires.
- Gaudin*. — Considération sur la Dette publique de la France.
- Ouvrard*. — Observations sur les Finances de la France en 1818.
- Ganilh*. — Réflexions sur le budget de 1814.
- Audiffret (d')*. — Souvenirs sur le baron Louis.
- Saint-Cricq (comte de)*. — Eloge du baron Louis.
- Bricogne*. — Examen impartial du budget.
- Neuville (Hyde de)*. — Mémoires et souvenirs, 3 vol. Paris 1888-1892.
- Duvergier (de) Hauranne*. — Histoire du Gouvernement parlementaire en France, 10 vol. Paris, 1857-1872.
- Bulletin des lois*.
- Duvergier*. — Collection complète des lois.
- Collection du *Moniteur*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — La situation financière à la chute de l'Empire..	8
CHAPITRE II. — La première Restauration. Le baron Louis.	
Les Cent-jours.....	56
A. — Le baron Louis.....	56
B. — Les premiers actes de Louis.....	61
C. — Les budgets et l'arriéré.....	70
D. — Les Cent-jours	89
CHAPITRE III. — Seconde Restauration. La libération du ter- ritoire. Corvetto.....	91
A. — La situation après les Cent-jours.....	91
B. — Le Baron Louis et la contribution extraordinaire de 100 millions.....	93
C. — La Chambre introuvable.....	95
D. — Chute du ministère Talleyrand-Fouché. Avènement de Corvetto	97
E. — La situation à l'arrivée de Corvetto.....	99
F. — L'œuvre de Corvetto	107
CHAPITRE IV. — Les successeurs de Corvetto : Louis, Roy, de Villèle	188
A. — Les hommes.....	190
B. — L'œuvre.....	195
CONCLUSIONS.....	220
ANNEXES	253

